

Current Issue Review

External Aid — Canada's Program

Gerald Schmitz

Political and Social Affairs Division
Research Branch

17 August 1979
Reviewed 16 April 1987



Library of
Parliament
Bibliothèque
du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their own fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1987

Cat. No. YM32-1/79-16-1987E

ISBN 0-660-12584-6

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

EXTERNAL AID - CANADA'S PROGRAM

ISSUE DEFINITION

During 1987-88 fiscal year Canada proposes to spend nearly \$2.7 billion on expertise, supplies and financing to help developing countries. This is Official Development Assistance (ODA) distributed by the government. In addition to bilateral and multilateral assistance, it includes several hundred million dollars to support work on many small projects carried out by Canadian and international non-governmental organizations (NGOs) and by private sector partners in more than 100 countries. ODA consists of either grants or loans on highly concessional terms. In recent years the Canadian International Development Agency (CIDA) has administered about 75% of ODA, which also includes contributions from other federal departments (chiefly Finance and External Affairs) and some provincial governments. CIDA's estimated program expenditures will rise to over \$2 billion in fiscal 1987-88. Total ODA stood at 0.46% of GNP in 1985-86 and was slightly more than 2% of federal government expenditure. Despite successive reductions in budget projections, the May 1985 target was still for ODA to rise to 0.6% of GNP by 1990. Following the 26 February 1986 Budget this target was put off to 1995. Yet the aid budget will still register substantial growth.

The electorate appears to approve spending on foreign aid; while some think it is too generous, others argue that it should be greater. Most think it is about right. Public opinion polls have consistently shown the strongest support is for the basic humanitarian aims of aid such as reducing world hunger and poverty. This contrasts with the long-running controversy over "tied" aid, that is the requirement that developing countries must spend 80% of the bilateral aid funds they get

from Ottawa on Canadian goods and services. Tying aid to human rights is another thorny issue for policy makers. The review briefly touches on these and other questions raised about aid policies.

BACKGROUND AND ANALYSIS

CIDA succeeded the External Aid Office in 1968 as the agency through which Canada directs official aid to poorer countries. The aid budget had grown rapidly from \$11 million in 1950 and \$82 million in 1960 to \$279 million by 1967. CIDA, however, was created without legislation and continues to operate under other statutory and spending authority. (Chronology, p. 16-18, sketches the history of official Canadian aid. For discussion of North-South topics, see CIR 81-1E.) The scope of CIDA's mandate has never been clear. In theory CIDA should advise government on all matters affecting international development cooperation. In practice the perception has grown that CIDA is more influenced by the bureaucratic environment in which it must operate, than it is influential in the policy process.

In terms of volume, aid as a percentage of GNP peaked at 0.54% in 1975, then fell to 0.40% in 1980 before beginning a gradual recovery. Part 1 of the 1983-84 Estimates, referring to "the government's continuing commitment to increase ODA as a percentage of Gross National Product (GNP)," stated:

The planned ODA level for 1983-84 of \$1,812 million is in accordance with Canada's commitment to reach 0.5 per cent of GNP as ODA by 1985-86 and to make best efforts to reach 0.7 per cent by the end of the decade.

This target date is now the year 2000. However, in February 1986 External Affairs Minister Joe Clark also announced that henceforth all CIDA aid would be in the form of grants. Over \$200 million in low-interest loans were so converted, forming part of a large boost in the budgetary portion of CIDA's financial requirements which rose to 79% of total aid spending.

The nature of the aid program and frequent bookkeeping changes in the Estimates require that caution be exercised in making year-over-year comparisons. Although aid growth has slowed, ODA commitments had been projected to rise faster in real terms than either GNP or most other areas of government expenditure. The estimated increase from 1984-85 to 1985-86 was \$139 million. The forecast for 1986-87 was for a further ODA increase of \$324 million. CIDA's spending was forecast to rise 12.9%, by over \$200 million. Aid and defence were the only two areas exempted from the February 1986 Budget's freeze on non-statutory discretionary spending. However, CIDA was affected by the loss of 41 person-years (down to 1,120) in 1986-87, and actual disbursements have been considerably lower than the planning figures in the Main Estimates.*

CIDA's Annual Report for 1985-86 reveals that actual ODA expenditures amounted to \$2.17 billion during this period, an increase of under 4% from the previous year. The ODA/GNP ratio fell from 0.49% to 0.46%. However, Canada still ranks in the top half of OECD countries in terms of ODA/GNP percentage. And although the February 1986 Budget will reduce ODA by \$1.5 billion over five years, the government stated it would be maintained at 0.5% of GNP for the balance of the decade. At the time, average annual growth was projected to be 8.7% and spending to total \$13.6 billion over the next five years compared to \$8.7 billion over the past five. The February 1987 Budget introduced several minor changes in ODA reporting and cash management practices which will net about \$160 million in savings in actual spending, but not affect the commitment to the 0.5% of GNP target. The table on the following page gives an overall breakdown of proposed spending for the fiscal year ending 31 March 1988.

In the Agency's 1980-81 Report, then CIDA President Marcel Massé stated:

CIDA is now investing more heavily in human capital, shifting the focus from projects that build economic infrastructure to those that build education, health, and people-to-people relationships. A key part of what we have learned is that we must respect the right of others to choose their own path.

* For an overview of the trends in volume and other multi-year comparisons see Appendix III.

**Figure 1: Official Development Assistance Expenditure Breakdown
(millions)**

Department/Agency	Estimates 1987-88		Estimates 1986-87	
	\$	%	\$	%
CIDA (excluding operating expenditures)	1990	73.7	1893	74.7
International Financial Institutions (Department of Finance)	342	12.6	285	11.2
International Development Research Centre	106	3.9	95	3.8
External Affairs (excluding operating expenditures)	33	1.3	31	1.2
Petro-Canada International Assistance Corporation	61	2.2	57	2.2
International Centre for Ocean Development	6	0.2	4	0.2
Operating expenditures applicable to ODA	119	4.4	107	4.2
Imputed foreign student costs	40	1.5	-	-
Reserve	5	0.2	64	2.5
Gross ODA	2702	100.0	2536	100.0
Loan Repayment	(42)		(38)	
Net ODA	2660		2498	

Source: CIDA, Main Estimates 1987-88, Part III Expenditure Plan, p. 5.

CIDA's purposes have also been described in the Estimates in the following terms:

To support the efforts of developing countries in fostering their economic growth and the evolution of their social systems in a way that will produce a wide distribution of the benefits of development among the populations of these countries, enhance the quality of life and improve the capacity of all sectors of their population to participate in national development efforts.

The emphasis on equality, participation and a "basic needs" orientation for the Agency came out of the government's comprehensive but rather ineffectual Strategy for International Development Cooperation 1975-80. No similar updated strategy document has since been issued. In recent Estimates the objectives of CIDA's International Development Assistance (IDA) Program have been described as:

- to facilitate the efforts of the peoples of developing countries to achieve self-sustainable economic and social development in accordance with their needs and environment, by cooperating with them in development activities; and
- to provide humanitarian assistance;

thereby contributing to Canada's political and economic interests abroad in promoting social justice, international stability and long-term economic relationships, for the benefit of the global community.

The CIDA Program is currently divided into three "activities": Country to Country Cooperation, International Initiatives, and Corporate Services.*

In the following pages we briefly outline the major bilateral, multilateral, and non-governmental channels of CIDA's program funding, as well as those components of the ODA program not administered by CIDA. For 1985-86 the general breakdown for the major channels was as follows: direct government-to-government assistance, including \$163.13 million of food aid -- \$816.21 million (37.5% of the total ODA program); assistance to multilateral organizations, including \$150.3 million of food aid -- \$849.82 million (39% of total program expenditures); assistance to

* Appendix III gives a graph showing the internal allocation of CIDA's budget among these activities and their sub-components.

NGOs, including \$28.15 million of food aid -- \$219.36 million (10.1% of total program expenditures). Total food aid was \$313.43 million -- 14.4% of ODA. International disaster relief, which peaked at \$88.7 million in 1984-85, has been allocated \$53 million for 1987-88, in line with an average allocation of 2% of ODA.

A. Bilateral Aid

Bilateral ODA goes directly to pay for projects (more than 1,000 in over 90 countries) agreed to by Canada and the recipient government. CIDA has a rule that 80% of procurement for bilateral aid must be sourced in Canada. This 80% figure includes offshore shipping costs. The Canadian content of the goods and services purchased must be at least 66 2/3%. Critics of the aid program cite studies which indicate that the effect of this "tying" is to reduce significantly (on average by about 20%) the value of such assistance to the recipient. There is also concern that "tied" aid, by acting as a hidden subsidy to domestic exporters, may distort the priorities of the aid program by giving too much weight in the selection process to commercial interests in the donor country.

Obviously, however, domestic factors and Canadian interests, whether developmental, political or commercial will continue to play a large role in the determination of country eligibility criteria for bilateral aid. Since 1982 CIDA has used the following classification scheme:

- Category I -- "Core Countries": These are major recipients of Canadian ODA with whom Canada envisages a continuing and extensive relationship. Multiyear programming is undertaken with respect to these countries, and all forms of ODA instruments and delivery channels are utilized in the process.
- Category II -- "Selective Instruments Countries": These comprise mostly middle-income countries where opportunities for long-term commercial and political advantages are deemed promising. Multiyear programming is not undertaken in such countries, rather assistance is intended to be flexible, responsive and administratively simple.

Available ODA instruments include lines of credit, co-financing, and technical, industrial and institutional cooperation.

- Category III -- "Other Eligible Countries": Canadian developmental cooperation activity is minimal in these countries. Only assistance

under the Mission Administered Funds Program (funds of up to \$250,000 made available for the financing of small projects through the local Canadian diplomatic post), nongovernmental organization projects, selective industrial and institutional cooperation and food aid for humanitarian reasons is available to this category of countries.

The eligibility of countries within this framework is decided by cabinet. Although the eligibility list is reviewed annually, there is an overall tendency to maintain continuity and consistency, especially with regard to Category I countries.(1)

"Core countries," which include some middle-income LDCs, account for about two-thirds of the bilateral budget, with Category II and III countries receiving 9% and 8% respectively (the remainder being unallocatable by country/category). The bulk of these funds go to countries in Asia, Francophone and Anglophone Africa, with lesser amounts going to the Caribbean, Central and South America. Asia, which has made great strides in food production, has been the biggest success story for Canadian aid. By contrast, Africa, where the trend has been away from food self-sufficiency, poses the biggest challenge to aid agencies. The situation in many countries remains critical. Already the largest recipient of Canadian aid, Africa's share has been increasing. In Latin America, the debt crisis, questions of human rights and democratic development can be added to the long list of concerns facing Canadian policymakers.

Some examples of the types of bilateral project assistance and recipients are: India (help to small grower cooperatives, credit for materials and services in energy, mineral and power enterprises); Bangladesh (food, rural development promotion, fertilizer production); Pakistan (improvement of transport, power, drainage and irrigation systems, support for social and farm development); French-speaking Africa (agriculture, health, transport and energy development); Anglophone Africa (agricultural improvements contributing to food security -- production, distribution, storage and marketing -- and self-sufficiency). Commonwealth Caribbean (education, transport, manufacturing, public utilities,

(1) Martin Rudner, "The Evolving Framework of Canadian Development Assistance Policy," in Brian Tomlin and Maureen Molot, eds., Canada Among Nations, James Lorimer, Toronto, 1985, p. 129.

communications); Latin America (farming, fishery, forestry, water supply, public hygiene, energy geology, metallurgy).

For 1987-88 direct government-to-government assistance will approach \$1 billion. This includes a forecast \$216 million in bilateral food aid, up from \$190 million in 1986-87. Total expenditures within the country-to-country cooperation activity (which includes business cooperation and contributions to NGOs) will rise to about \$1.5 billion, or approximately 71% of CIDA's budget in 1987-88. This compares with the 1985-86 estimate of \$1.2 billion (69%).

B. Multilateral Aid

This is help Canada gives other countries through contributions to some 85 international agencies (chiefly United Nations) and financial bodies. In 1987-88 it will account for about \$802 million or 30% of the ODA budget (down from a high of 45% in 1979) and about 25% of CIDA's budget. Multilateral aid is not "tied," except for multilateral food aid which is forecast at \$184 million in 1987-88, up slightly over the 1986-87 estimates.

Among U.N. agencies/programs Canada supports by multilateral grants or loans are the U.N. Development Program (UNDP), the World Food Program (WFP), the U.N. Children's Fund (UNICEF), the U.N. Fund for Population Activities. As well, Canadian funds go to the World Health Organization, relief for refugees, international farming research, the International Planned Parenthood Federation and the Commonwealth Fund for Technical Cooperation. Canada's contributions are mostly grants pledged on an annual basis.

The World Bank Group and Development Banks serving Latin America, Africa, Asia and the Caribbean have received substantial support from Canada. They lend money to developing countries, generally for large capital development projects and increasingly for policy-based structural adjustment programs which typically involve IMF conditionality as well. Canada's support usually takes the form of advances for participation in the capital of the banks and loans for their special concessional funds. The major source of concessional lending by the World Bank comes through

periodic replenishments of its IDA "window" (see p. 12). These are, in effect, donor pledges covering several years' contributions.

C. Special Programs and Business Cooperation

Many Canadians are anxious to supply the needs of poorer countries through voluntary NGOs. NGOs, through effective, low-cost development projects, promote self-reliance to meet grass-roots needs. CIDA's NGO Division matches private funds devoted to three main types of work -- rural development, education and training and public health. CIDA's budget for Development cooperation and Development education will rise to \$203.1 million in 1987-88 from actual spending of \$139.8 million in 1985-86. The generous response of Canadians to the African famine has drawn increased attention to the use of NGO channels to deliver aid. As a result, new forms of NGO/ government partnership may have wider application within the aid policy process. There seems to be strong public support for giving a larger role to NGOs. CIDA is involved with more than 400 such agencies.

Another growing area of activity is that of Business Cooperation (formerly the Industrial Cooperation Division within CIDA's Special Programs Branch) which helps to direct Canadian private investment into business efforts likely to profit developing countries and Canadian firms. CIDA finances starter and viability studies by Canadian companies investigating joint ventures in developing countries. The explicit business orientation of this part of CIDA's program was to have been reinforced with the addition of a new Trade and Development Facility linking development efforts to potential gains for Canadian exporters (see p. 16). Although the "aid/trade" assumption of mutual interests and compatible objectives is an important selling point for the aid program in Canada, many in the development field strongly object to so-called "mixed credit" approaches. They argue that commercial investments and export promotion should not be pursued under the guise of "aid."

The Business Cooperation activity has nonetheless grown steadily, increasing its funding and person-years substantially as a result of recent allocations and internal reorganization. The 1987-88 estimated

budget is \$46.6 million, compared to actual spending of \$30.3 million in 1985-86 on over 1,500 private sector initiatives.

D. Other ODA Channels

These account for slightly over one-fifth of total ODA and include the following:

1. International Development Research Centre (IDRC)

IDRC was founded in 1970 as a public corporation financed by Canada to initiate, encourage, support and conduct research into the problems of the developing regions of the world and into the means for applying and adapting scientific, technical and other knowledge to the economic and social advancement of those regions.

The Board of Governors which sets IDRC policies consists of 11 Canadians and 10 others; head office is in Ottawa, regional offices in Singapore, Bogota, Dakar, Cairo and Nairobi. In 1987-88 the budget for IDRC operations will be \$106 million (3.9% of ODA). IDRC has sponsored more than 1000 projects in 100 countries.

The Centre was founded on the belief that the best way to provide developing countries with the science and technology they need is to enable them to carry out their own research, thereby training their scientists and spreading knowledge. The Centre promotes research in semi-arid tropical regions in its battle to improve food production and nutrition. Other areas of IDRC's research efforts include forestry, fisheries, energy, health and education.

2. Department of Finance

The Department provides Canada's contribution to the World Bank (IBRD) and to its "soft loan window," the International Development Association. IDA funding has been under pressure in recent years because of increased demands on its limited resources and a smaller U.S. commitment to new IDA replenishments. Canada could play a pivotal role in influencing the response of international financial institutions to the plight of Third World countries. As its share of concessional finance, Canada

provided \$351.43 million to these institutions in 1985-86.* In 1987-88 the commitment is \$342 million (12.5% of ODA). CIDA will also contribute \$146 million to regional banks bringing the total for multilateral finance to \$460 million (17% of ODA), versus an actual figure of \$545.34 million or 25% of ODA in 1985-86.

3. Department of External Affairs and Other Federal Government Agencies

External Affairs makes contributions to a number of multilateral organizations such as the World Health Organization (WHO) and the Food and Agriculture Organization (FAO). Canada Post and National Health and Welfare also provide some support to international development agencies. External Affairs' ODA budget for 1987-88 is \$33 million (1.3% of ODA). The Department also oversees over \$30 million in expenditures for CIDA field staff.

4. Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC)

The corporation was established in 1981 to help developing countries reduce their dependence on imported oil, using Canadian expertise in oil and gas exploration and technology. Disbursements, which totalled \$53.2 million in 1984-85, fell to \$22.6 million in 1985-86. However, the 1987-88 Estimates provide for \$61 million in funding for the Corporation through the Department of Energy, Mines and Resources.

5. Provincial Governments

The provinces are also involved in international development through contributions and matching grants to assist the work of NGOs. Contributions from provincial governments were \$9.7 million in 1984-85.

E. "Tied" Aid and Other Questions

As noted, critics claim that tying aid, i.e., requiring recipients to spend grants or loans on goods or services from the donor country, is a disguised subsidy for home industries. Developing nations

* The figure for 1985-86 was unusually high in light of the IDA VII replenishment. It compared to contributions of \$207.7 million the previous year.

would prefer to use the money in the cheapest market. Goods bought in Canada often cost more than others. Some suggest that Canadian aid should at least be partly untied. Poor countries could then buy from other developing nations rather than from Canada's competitors in the industrialized world.

In response to this perennial criticism, CIDA President Margaret Catley-Carlson told the Standing Committee on External Affairs & National Defence on May 16, 1985:

Almost no one asks whether Canada should provide tied food aid, and the reason for this is very clear. We are an agricultural country, and everyone feels it is very appropriate that we should be supplying wheat, powdered milk, and so on.

The bilateral aid we provide is tied aid. All bilateral programs must be linked to the purchase of up to 80% Canadian goods and services. The Canadian content of this 80% must be 66 2/3%. We find this to be very appropriate. If Canadian goods and services are not used, this means that Canadian taxpayers buy Japanese tractors or Danish equipment. While I have no doubt that these are good products, I think that if Canadian taxpayers give developing countries significant resources, they should be used to purchase Canadian goods and services.

CIDA policy on aid to countries violating human rights was explained as follows:

CIDA, of course, is not the prime determinant of Canadian government policy on human rights. That is in the Department of External Affairs. So in other words, there is no separate CIDA judgment on a country. We take our guidance from and consult with the Department of External Affairs on the situation in Sri Lanka, the continuing question of Uganda, obviously the questions that arise in the whole of southern Africa and Central America. Each of these is an area where human rights considerations are constantly brought to the fore, and we are in very close consultation with External Affairs on these matters.

... We do not tend to do things dramatically. Unless we are really trying to make a very dramatic point, we would not leave a bridge half-built. But rather than go on with the next phase of the bridge building program in a certain country, if we thought that the overall policies they were pursuing were not appropriate, the recommendation to the Minister and from the Minister to departments would probably be to finish that bridge.

Other questions for those planning aid programs include:

- Should countries where millions lack water, shelter, food, hygiene and jobs be helped primarily to fill these needs by means of farm and rural development programs or should part of Canada's effort be spent on industrial or other equipment to stimulate their national economic output?
- How can aid reach the poorest people? Does such aid conflict with private sector development?
- Should Canada's aid total be increased? Should Ottawa concentrate on fewer countries?
- Canada came seventh among 17 Development Assistance Committee (DAC) members of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) in a 1983 ranking of total ODA flow and eleventh in terms of ODA expressed as a percentage of GNP. Is a target of .7% of GNP as the net flow of Canadian ODA realistic?
- Should more of our aid be channelled through NGOs? Should CIDA have more of its staff in the field?
- How big a role, if any, should domestic commercial considerations and export promotion play in the aid program?
- The Canadian Council for International Co-operation recommended in November 1979 that except in emergencies "food aid be abolished." Why is food aid so problematic? How might food aid be made conditional on attempts to improve food self-sufficiency? What are the alternatives to food aid?
- What should be the balance between emergency relief and aid which is effective for long-term development? How do we handle situations like the African famine?

PARLIAMENTARY ACTION

A. Aid and Human Rights

In 1982 the 11th Report of the House of Commons Standing Committee on External Affairs and National Defence (SCEAND) recommended that:

The Government resume bilateral assistance to El Salvador, only if the Government of El Salvador effectively implements land reform and makes substantial progress toward reducing human rights violations committed by government forces.

The same report also recommended that:

The Government increase the proportion of both the development assistance funds administered by missions and of CIDA's staff in the field and that, where the efficiency and effectiveness of the programme would not be impaired, it make greater use of local products and skilled people in the execution of development projects.

Canada suspended direct government aid to El Salvador for several years. However, funding was resumed in 1985 on the grounds of an improved political and human rights situation. Canada also has an aid program in Nicaragua, although Honduras is the only "Category I" country in Central America. CIDA's bilateral programs in a number of countries (e.g., Haiti, Central America, Tanzania) have been frequent targets of questions in Parliament.

In its June 1986 Report, the Special Joint Committee on Canada's International Relations repeated the recommendations in the 1982 final report of SCEAND's Sub-Committee on Canada's Relations with Latin America and the Caribbean:

- Canadian development assistance should be substantially reduced, terminated, or not commenced in cases where gross and systematic violations of human rights make it impossible to promote the central objective of helping the poor.
- Where countries systematically violate human rights or otherwise do not qualify for official development assistance, Canada should seek through international organizations to extend humanitarian assistance and to support those struggling for human rights.
- Where countries have a poor human rights record but not so extreme as to justify the termination of aid, Canada's development assistance should be channelled mainly through the private sector and particularly through non-governmental organizations that work directly with the poor. In addition, it should be the policy of the Canadian government in such cases to direct a portion of its assistance to organizations that are struggling to maintain and protect civil and political rights.
- Where countries that qualify for Canadian assistance are showing improvement in their respect for human rights this should be encouraged by a substantial increase in assistance.

B. The African Famine and Canada's Response

On 16 November 1984, the Rt. Hon. Joe Clark, Secretary of State for External Affairs, reported to the House of Commons on Canadian aid for famine-stricken Ethiopia:

Canadians have responded with overwhelming generosity to the tragedy which is unfolding in Ethiopia. In the face of unparalleled suffering, offers of assistance have come from individuals, voluntary groups, corporations, municipalities and many many more. Non governmental organizations have effectively channelled and stimulated this massive public concern for Ethiopia. Two weeks ago the Government appointed the Hon. David MacDonald as Canadian Emergency Co-ordinator for the African famine....

Recognizing that the famine is ravaging not only Ethiopia, but threatening most of the African continent, the Government is creating a \$50 million special fund for Africa. Parts of that special fund will be used to match funds raised by Canadians. Specific matching formulas will be worked out in consultations between the voluntary sector and Mr. MacDonald.

Other measures announced by the minister included:

- \$3.5 million in extra humanitarian aid to Ethiopia to be distributed through UN agencies and NGOs.
- an \$800,000 extension of the water improvement program in southern Ethiopia which has already provided drinking water for 200,000 people.
- shipment of 10-15,000 additional tonnes of grain to Ethiopia at a cost of \$4 million.

Mr. Clark noted that over the last three years one-third of all food aid received by Ethiopia came from Canada, and that, per capita, Canadians are the largest donors of food aid in the world. Under the umbrella of Africa Emergency Aid, a special NGO/CIDA partnership, Canadians donated more than \$175 million to famine relief, including \$65 million from individuals and \$45 million from municipal and provincial governments.

For its part, the Government provided, directly or indirectly, over \$800 million for programs in Africa in 1984-85. This included matching grants totalling \$65 million as an additional budgetary allocation, the Special Fund for Africa. Although there were no new funds in 1985-86 for the matching of voluntary contributions, \$18 million already budgeted was earmarked for special initiatives of the voluntary sector in

the most seriously affected countries. There have been concerns that the Special Fund requirements (\$85.5 million since 1984) may have reduced or disrupted some longer-term funding commitments in other areas.

In 1985-86, the Government provided more than \$850 million of ODA for Africa, including direct financing for food aid (\$165 million) and other bilateral programs, as well as support for the activities in Africa of Canadian institutions, voluntary organizations, United Nations organizations and international financial institutions.

In its Second Report tabled 14 April 1985, SCEAND recommended an extension of the mandate of the Emergency Coordinator's Office to the end of fiscal year 1985-86. The Government accepted this recommendation in its response tabled in accordance with Standing Order 69(13). In making its recommendations on African relief the Committee also declared its intention "to undertake an in-depth review of Canada's development assistance programs and policies." An Order of Reference to this effect was the subject of the Committee's Third Report, which was concurred in by the House of Commons on 28 June 1985. The new Standing Committee on External Affairs and International Trade (SCEAIT) began this study in May 1986, with a final report expected in June 1987.

Mr. MacDonald's Final Report, No More Famine: A Decade for Africa, released at the end of his mandate in March 1986 recommended a major commitment of funds to the region, the progressive untying of aid and the suspension of the country categorization system. Food self-sufficiency should be the top priority of Canadian aid and there should be more effective coordination of government policy linking the issues of aid and trade and finance. International coordination and partnership among government, NGOs and the private sector was another strong emphasis of the Report. The government's response, announced by the Honourable Monique Vézina in the House of Commons, May 6 fell short of this. However, under the title "Africa 2000" it committed \$150 million to a new program - emphasizing food and agriculture and NGO involvement - for Africa over the next 5 years. This money, reallocated from existing CIDA funds, will bring aid to Africa to over \$900 million in 1986-87.

C. Foreign Aid in Question

In September 1985 the Final Report of the Macdonald Royal Commission recommended "an improvement in both the quantity and the quality of Canada's aid performance," and argued that Canada should advance to the target of 0.7% of GNP by 1990 and 1% of GNP by the year 2000. Despite budget cutbacks from earlier projections (\$180 million in the November 1984 Economic Statement, \$50 million in Finance Minister Wilson's May 1985 Budget, and a further \$1.5 billion over five years in the February 1986 Budget), the aid program continues to grow. Aid levels will likely remain at the current 0.5% of GNP for some years. Moving to 0.6% of GNP by 1990 would have resulted in a very substantial increase. The direction set out in the May 1985 Budget, as in the previous Liberal Budget, was for most of this increase (up to \$800 million) to be channelled into a Trade and Development Facility, to have commenced operations on 1 April 1986. Although the proposed Facility appears to have been the victim of the latest budget cuts, the appropriateness of further "commercialization" of aid will no doubt remain a major focus of debate over the objectives of ODA.

The final report of the Special Joint Committee on Canada's International Relations contained few specific proposals for changes to Canada's ODA programs, although it strongly endorsed the objectives of aiding the poorest, CIDA's Women in Development policy framework, increased private sector involvement and initiatives in the area of educational cooperation. The committee was divided on the question of ODA volume targets, with a majority arguing the goal of 0.7% of GNP by 1990 should be restored.

In July 1986, the Standing Committee on External Affairs and International Trade released a wide-ranging "Discussion Paper on Issues in Canada's Official Assistance Policies and Programs" as the first phase of its year-long study. In September the Committee received the report of a study group which had been established in October 1985 by the former Minister for External Relations, the Hon. Monique Vézina, under the direction of Mr. Jean-Claude Desmarais, to recommend changes in the policy and organization of CIDA's bilateral aid.

In October and November SCEAIT held public hearings across Canada on its Discussion Paper. This was followed by a two-week field trip to Africa, specifically, the countries of Tanzania, Ethiopia and Sénégal. Hearings resumed in Ottawa in late January and ended in March. The Committee also travelled to Washington and New York in February for meetings with U.S., World Bank, IMF, and United Nations' officials. The Committee's report is expected in June.

CHRONOLOGY

- 1950 - Canada joined the Colombo Plan for Co-operative Economic Development in S. & S.E. Asia to provide bilateral aid to newly independent nations of Asia. Most Canadian aid under the Plan went to India, Pakistan, Ceylon and Malaysia.
- 1958 - Canada began a program to help the Commonwealth Caribbean in addition to its support for Colombo Plan countries.
- 1958 - ETAB (Economic and Technical Assistance Bureau) of the Department of Trade and Commerce took over administration and co-ordination of aid efforts from several interdepartmental committees. Funding came, as before, from the Department of External Affairs.
- 1959 - Aid operations expanded to include Commonwealth Africa.
- 1960 - ETAB's functions transferred to External Affairs and a consolidated External Aid Office (EAO) set up with Herbert Moran as Director General. In 1966 Maurice Strong succeeded Mr. Moran.
- 1961 - Francophone African states (21 countries formerly dependencies of France or Belgium) added to Canada's aid clients.
- 1964 - Countries in Latin America joined Canada's development assistance roster.
- 1968 - The Canadian International Development Agency (CIDA) was created to administer aid, its first president being Maurice Strong.
- 1969 - The Pearson Commission on International Development recommended a minimum ODA target of 0.7% of GNP for all industrialized countries.

Paul Gérin-Lajoie became CIDA president and aimed to increase Canada's cooperation with poorer countries and to stress social aspects of development. IDRC was set up to promote technical cooperation.

- 1975 - CIDA's Strategy for International Development Co-operation 1975-1980 emphasized help to the poorest, building Third World self-reliance and attention to basic needs.
- 1975 - Conference on International Economic Co-operation (CIEC) met in Paris from December 1975 to June 1977 to discuss North/South development and aid issues. External Affairs Secretary Hon. A. MacEachen was co-chairman and represented the eight western developed countries.
- 1977 - Michel Dupuy became president of CIDA succeeding Paul Gérin-Lajoie.
- 1978 - Canada's financing of development work in the Third World during CIDA's first decade reached a total value of \$6.24 billion.
- 1983 - Margaret Catley-Carlson was appointed president of CIDA effective July 1.
- 1984 - In September the Rt. Hon. Joe Clark became Secretary of State for External Affairs and the Hon. Monique Vézina, Minister of External Relations, was given responsibility for CIDA.
- 1984 - In November Hon. David MacDonald was appointed Canadian Emergency Coordinator for the African famine. \$180 million was cut from the projected ODA budget.
- 1985 - Forecast aid expenditures were cut by a further \$50 million in the May Budget. However, the goal of 0.6% of GNP by 1990 was retained.
 - Over half of all Canadians contributed to African famine relief.
- 1986 - The February 1986 Budget chopped another \$1.5 billion over five years from ODA projections. The 0.6% target was put off until 1995 and the creation of the proposed Trade and Development Facility was suspended.
 - The Honourable David MacDonald released his final report on the African famine at the end of March. The government announced a new aid program "Africa 2000" in early May. The Standing Committee on External Affairs and International Trade began a comprehensive review of ODA.
 - In July a new minister, the Hon. Monique Landry, took over responsibility for CIDA. SCEAIT released its Discussion Paper on ODA.
 - The report of the Desmarais task force was released in September. SCEAIT began its public hearings on ODA in October.
 - SCEAIT inspected aid projects in three African countries in late November and early December.

1987 - The February 1987 Budget announced savings of \$160 million in ODA spending.

SELECTED REFERENCES

- (1) CIDA, Annual Report 1984-85, Supply and Services, Ottawa, November 1985, (Library of Parliament n.c.)
- (2) CIDA, Elements of Canada's Official Development Assistance Strategy, Hull, 1984. (Library of Parliament HC60/C3/A397)
- (3) CIDA, Strategy for International Development Co-operation 1975-1980, Information Canada, Ottawa, 1975. (Library of Parliament HC60/C3/A356)
- (4) North-South Institute, "Special Edition: Aid Evaluation," North-South News, Ottawa, May 1983. (The Institute has also published important country studies on Canadian ODA to Bangladesh (1983), Tanzania (1983), Haiti (1984) and Sénégal (forthcoming).)
- (5) Organisation for Economic Co-operation and Development Assistance Committee (DAC), Twenty-Five Years of Development Co-operation: A Review, OECD, Paris, November 1985 (Library of Parliament HL 60/074/1985)
- (6) Rudner, Martin, "The Evolving Framework of Canadian Development Assistance Policy," in Brian Tomlin and Maureen Molot, eds., Canada Among Nations, 1984: A Time of Transition, James Lorimer, Toronto, 1985, p. 125-145. (Library of Parliament F5045/C32)
- (7) Thomson, S., Food for the Poor, Science Council of Canada, Ottawa, 1980. (Library of Parliament Q180/C2/A143 No. D80/1)
- (8) Turner, Dan, "Canadian Aid: The Commercialization of CIDA," Ottawa Citizen, Special Report, 1, 3, 4 and 5 February 1986, various pages.
- (9) Wyse, Peter, Canadian Foreign Aid in the 1970s: An Organizational Audit, Occasional Monograph Series, No. 16, Centre for Developing Area Studies, McGill University, Montreal, 1983.
- (10) Young, Roger, "Canadian Foreign Aid: Facing a Crisis of Its Own?", Journal of Canadian Studies, 19:4, Winter 1984-85, p. 28-41. (Library of Parliament F5001/J69)

APPENDICES

I - Canada's ODA Performance Relative to Other Developed Countries

Source: Standing Committee on External Affairs and International Trade, "Discussion Paper on Issues in Canada's Development Assistance Policies and Programs," July 1986, p. 19.

II - ODA Statistics: Actual Spending 1985-86 and Forecast Spending for 1987-88

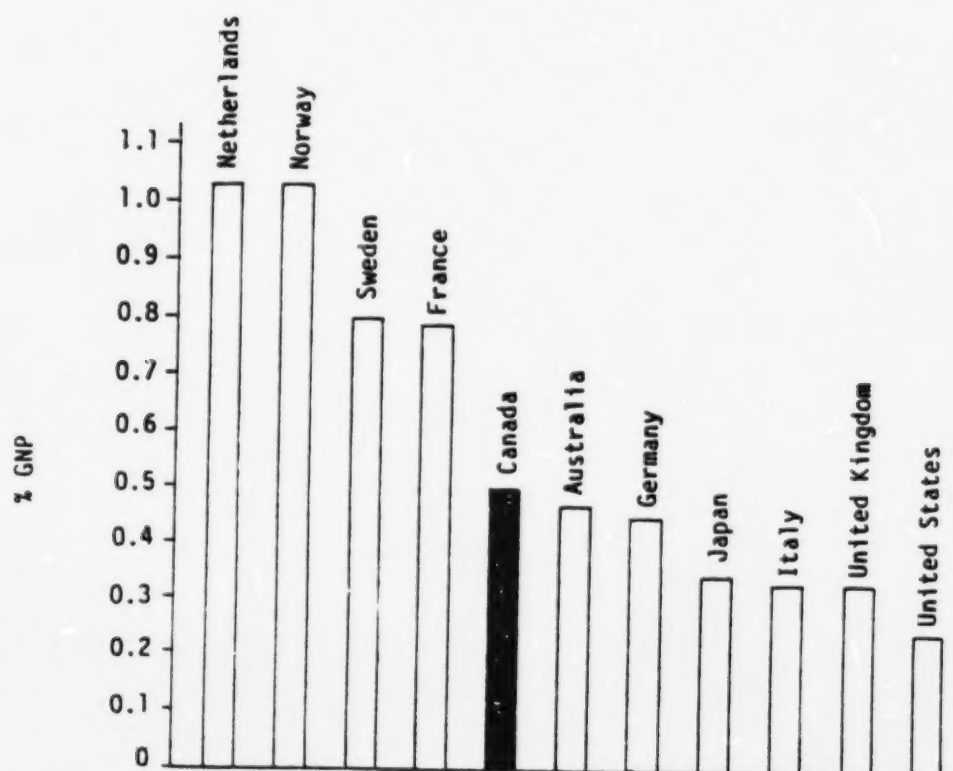
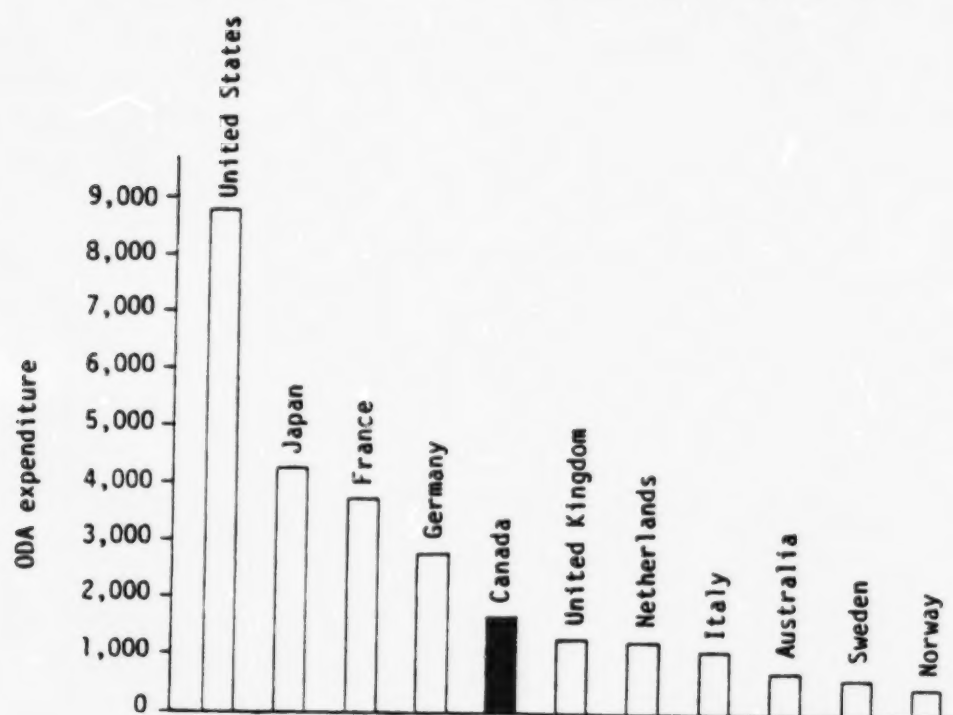
Sources: CIDA, Annual Report 1985-86, Table A, p. 67.
CIDA, Main Estimates 1987-88, Part III Expenditure Plan, p. 6.

III - CIDA's Program by Activity, Volume and Person-Years

Source: CIDA, Main Estimates 1987-88, Part III Expenditure Plan, pp. 20 and 51.

APPENDIX I

NET ODA EXPENDITURES* OF LEADING OECD DONORS, 1984
(top: millions of \$ U.S.; bottom: percentage of GNP)



Source: OECD, Twenty-Five Years of Development Co-operation, 1985 Report, Tables 25 and 26, p. 334 and 335.

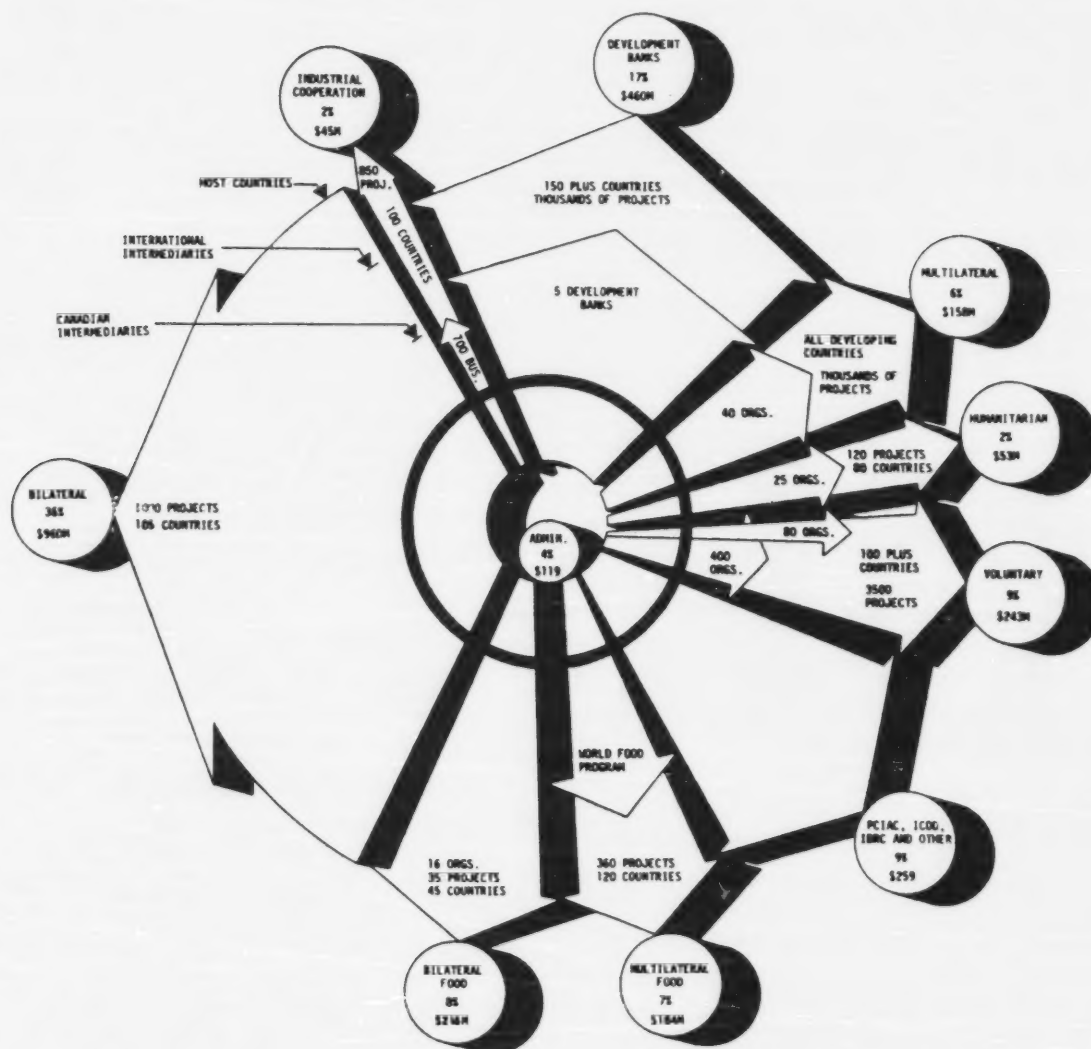
* The net transfer after subtracting ODA loan repayments from gross expenditures.

Table A
Assistance Disbursements by Source of Finance
(CIDA funds plus others)
(\$ million)

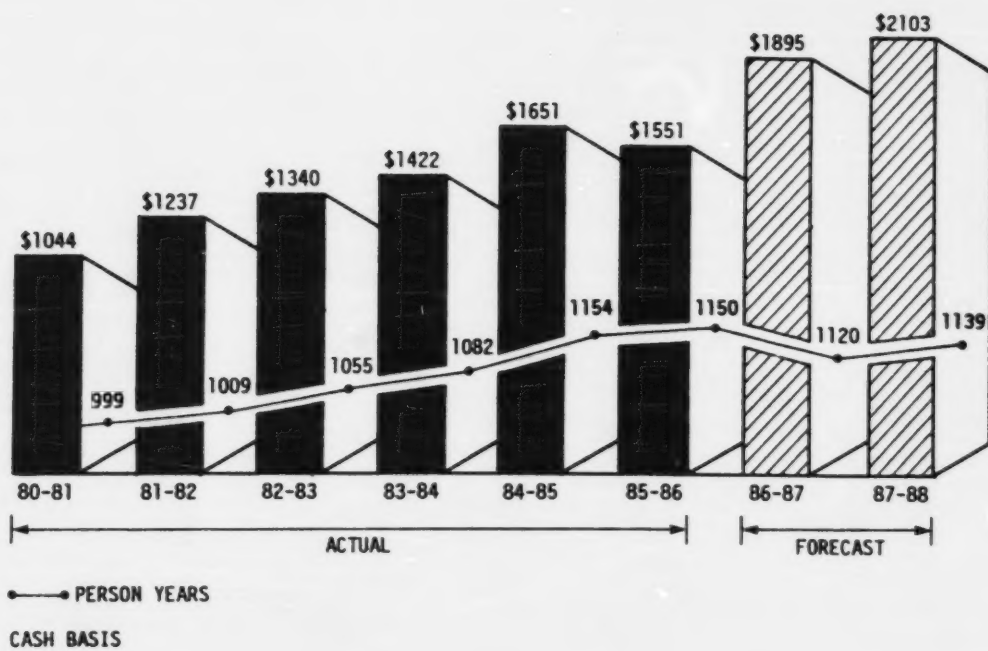
	1983-84			1984-85			1985-86		
	Amounts Extended	Amounts Received	Net Amounts	Amounts Extended	Amounts Received	Net Amounts	Amounts Extended	Amounts Received	Net Amounts
External Affairs and Other Departments									
Canadian International Development Agency (CIDA) ^{1,6}	1,484.29	25.47	1,458.83	1,718.27	27.14	1,691.14	1,671.25	34.09	1,637.16
International Development Research Centre (IDRC)	70.61		70.61	84.55		84.55	90.98		90.98
Contributions from External Affairs and Other Departments ¹	47.76		47.76	48.85		48.85	54.31		54.31
Sub-total: External Affairs and Other Departments	1,602.66	25.47	1,577.19	1,851.68	27.14	1,824.54	1,816.55	34.09	1,782.46
Department of Finance	178.89		178.89	207.66		207.66	351.43		351.43
Sub-total: Department of Finance	178.89		178.89	207.66		207.66	351.43		351.43
Other Sources									
Petro-Canada International Assistance Corporation (PCIAC)	42.86		42.86	53.21		53.21	22.60		22.60
International Centre for Ocean Development (ICOD)							.09		.09
Contributions by Provincial Governments to Non-Governmental Organizations ¹	10.58		10.58	9.74		9.74	14.45		14.45
Latin American Loan Repayments to Inter-American Development Bank ⁴	2.43		2.43	1.83		1.83	2.95		2.95
Sub-total: Other Sources	55.87		55.87	64.77		64.77	40.09		40.09
Total Official Development Assistance (ODA)²	1,837.42	25.47	1,811.95	2,124.11	27.14	2,096.97	2,208.07	34.09	2,174.01
Percentage of ODA to GNP¹			.45%			.49%			.46%
Canadian GNP (\$ billion)			398.66			428.40			468.82

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, see corresponding Notes on page 66.

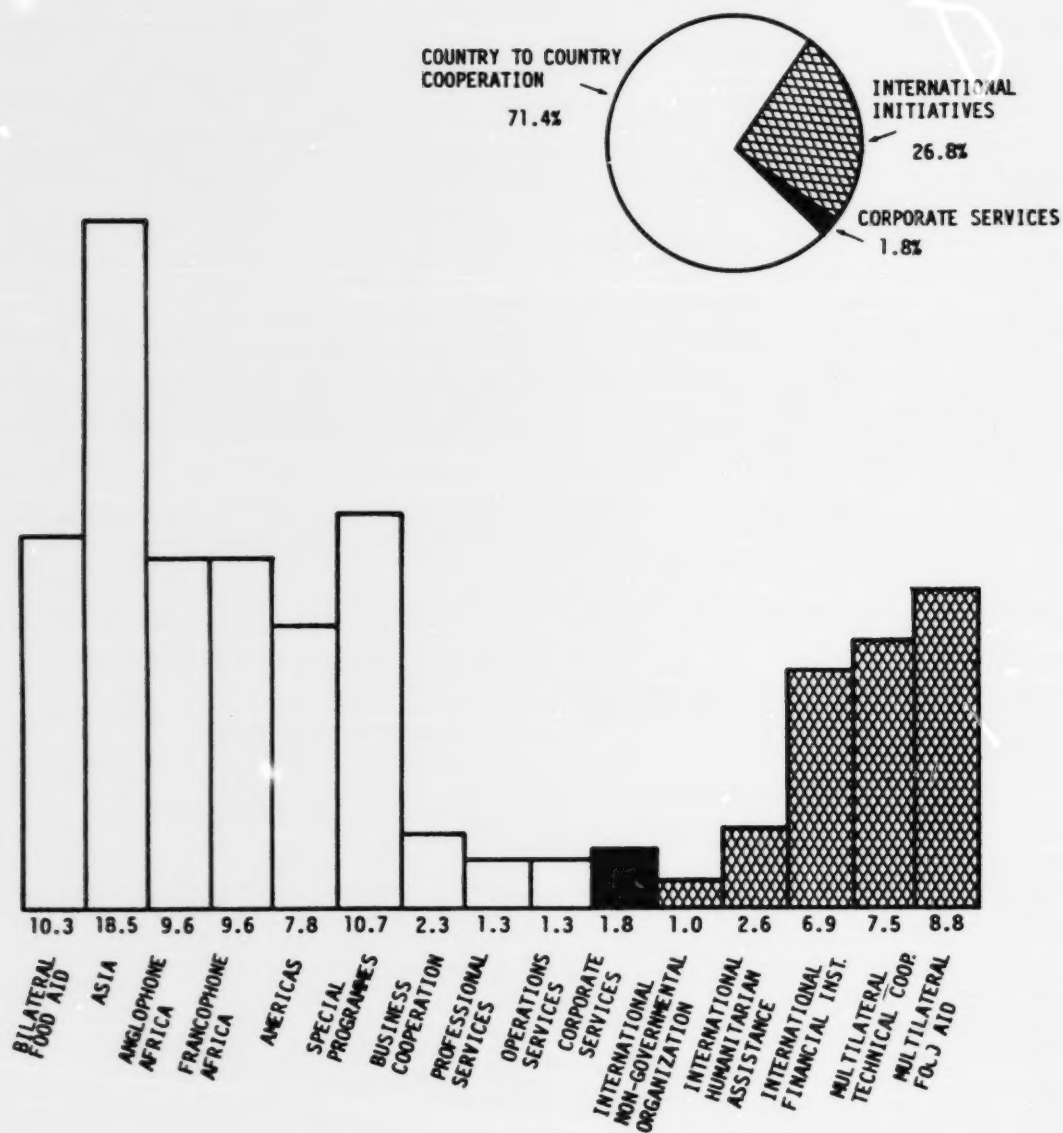
Figure 2: Official Development Assistance Statistics - 1987-88



Person-Years vs IDA Expenditures (\$ millions)



IDA Program - Percentage Breakdown by Activity, 1987-88



Bulletin d'actualité

**L'aide extérieure:
le programme du Canada**

Gerald Schmitz

Division des affaires politiques et sociales
Service de recherche

Le 17 août 1979

Revu le 16 avril 1987



Bibliothèque
du Parlement
Library of
Parliament

**Service de
recherche**

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YM32-1/79-16-1987F

ISBN 0-660-92140-5

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TRADUCTION

L'AIDE EXTÉRIEURE: LE PROGRAMME DU CANADA

DÉFINITION DU SUJET

Au cours de l'exercice 1987-1988, le Canada entend dépenser environ 2,7 milliards de dollars, sous forme d'assistance scientifique et technique, de fournitures et de financement, pour aider les pays en développement. Il s'agit là de l'aide publique au développement (APD) fournie par l'État. Cette aide comprend, en plus de l'aide bilatérale et multilatérale, plusieurs centaines de millions de dollars affectés à de nombreux petits projets réalisés dans une centaine de pays par des organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes et internationales et par des partenaires du secteur privé. L'aide publique au développement prend la forme de subventions et de prêts à des conditions très favorables. Ces dernières années, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) gère à peu près 75 p. 100 de cette aide, qui comprend aussi des contributions d'autres ministères fédéraux (principalement ceux des Finances et des Affaires extérieures) et de quelques gouvernements provinciaux. Les dépenses prévues par l'ACDI au titre des programmes pour l'exercice 1987-1988 atteindront plus de 2 milliards de dollars. En 1985-1986, l'APD a représenté 0,46 p. 100 du PNB et un peu plus de 2 p. 100 des dépenses du gouvernement fédéral. En dépit de réductions successives des prévisions budgétaires, en mai 1985, il était toujours prévu de porter cette aide à 0,6 p. 100 du PNB d'ici 1990. Toutefois, depuis l'exposé budgétaire du 26 février 1986, cet objectif a été reporté à 1995. Le budget affecté à l'aide au développement ne cessera pas pour autant de connaître une croissance marquée.

Les électeurs semblent approuver les dépenses canadiennes en matière d'aide étrangère; si certains sont d'avis que cette aide est trop généreuse, d'autres souhaiteraient qu'elle soit plus importante. La majorité estime qu'elle est à peu près suffisante. Les sondages d'opinion indiquent tous que la population appuie tout particulièrement l'aide humanitaire destinée à soulager des besoins de base, notamment à réduire la faim et la pauvreté dans le monde. Par contre, on observe depuis longtemps une controverse en ce qui concerne la formule de "l'aide liée", selon laquelle les pays en développement doivent dépenser 80 p. 100 des fonds de l'aide bilatérale obtenue d'Ottawa pour l'achat de biens et de services canadiens. L'aide assujettie au sort réservé aux droits de la personne pose un autre problème épineux aux responsables politiques. La présente étude examine brièvement ces aspects ainsi que d'autres questions rattachées aux politiques d'aide.

CONTEXTE ET ANALYSE

En 1968, l'ACDI a remplacé le Bureau de l'aide extérieure comme organisme par lequel le Canada apporte son aide publique aux pays pauvres. Le budget de l'aide est passé rapidement de 11 millions de dollars en 1950 à 82 millions en 1960 et à 279 millions en 1967. L'ACDI a toutefois été créée sans l'adoption d'une loi et fonctionne toujours en vertu d'autorisations législatives et de pouvoirs de dépenser différents. (La chronologie figurant aux pages 22 à 24 résume l'historique de l'aide publique canadienne. Pour un exposé sur le dialogue Nord-Sud, consulter le bulletin d'actualité 81-1F.) Le mandat de l'ACDI n'a jamais été précisé. En théorie, l'ACDI doit conseiller le gouvernement pour toutes les questions touchant la coopération internationale pour le développement. En pratique, on a de plus en plus l'impression que l'ACDI est davantage influencée par l'administration au sein de laquelle elle doit oeuvrer qu'elle n'influence elle-même le processus d'élaboration des politiques.

En termes de pourcentage du PNB, l'aide extérieure a atteint 0,54 p. 100 en 1975, puis est tombée à 0,40 p. 100 en 1980, avant de connaître une reprise graduelle. En ce qui concerne l'engagement du gouvernement d'augmenter le pourcentage que représente l'APD par rapport au produit national brut (PNB), la Partie I du Budget des dépenses de 1983-1984 précisait que:

Le niveau prévu d'APD pour 1983-1984, soit 1,812 millions de dollars, est conforme à l'engagement du Canada visant à atteindre 0,5 p. 100 du PNB en APD d'ici 1985-1986 et de s'efforcer d'atteindre 0,7 p. 100 d'ici la fin de la décennie.

Cette échéance a maintenant été reportée à l'an 2000. Toutefois, en février 1986, le ministre des Affaires extérieures, M. Joe Clark, a annoncé que toute l'aide de l'ACDI serait désormais versée sous forme de subventions. Ainsi, plus de 200 millions de dollars de prêts à faible taux d'intérêt ont été convertis en subventions, ce qui a fait monter en flèche la portion budgétaire des besoins financiers de l'ACDI, qui a atteint 79 p. 100 du total des dépenses d'aide.

En raison de la nature du programme d'aide et des nombreuses modifications apportées au Budget des dépenses, c'est avec prudence qu'il faut comparer les chiffres d'une année à l'autre. Même si la croissance de l'aide a ralenti, les engagements de l'APD devraient toujours augmenter plus rapidement, en termes réels, que le PNB ou la plupart des autres secteurs de dépenses publiques. L'augmentation prévue entre 1984-1985 et 1985-1986 était de 139 millions de dollars. En 1986-1987, l'APD devait connaître une autre hausse de 324 millions de dollars. Selon les prévisions, les dépenses de l'ACDI devaient augmenter de 12,9 p. 100, soit plus de 200 millions de dollars. L'aide et la défense sont les deux seuls secteurs épargnés du blocage des dépenses discrétionnaires non législatives annoncé dans l'exposé budgétaire de février 1986. Toutefois, l'ACDI a été visée par les compressions budgétaires, puisque ses effectifs ont diminué de 41 années-personnes (pour passer à 1 120) en 1986-1987, et ses dépenses réelles ont été bien inférieures aux prévisions budgétaires*.

Le Rapport annuel de l'ACDI pour l'exercice 1985-1986 révèle que le niveau réel de l'APD a atteint 2,17 milliards de dollars au cours de cette période, soit une augmentation de moins de 4 p. 100 par rapport à l'exercice précédent. Le rapport APD/PNB est passé de 0,49 p. 100 à 0,46 p. 100; néanmoins, le Canada se classe toujours dans la première moitié des pays de l'OCDE à cet égard. En outre, bien que le budget de février 1986 ait prévu une réduction de 1,5 milliard de l'APD sur une période de cinq ans, le gouvernement a déclaré qu'il la maintiendrait au niveau de 0,5 p. 100 du PNB jusqu'à la fin de la décennie. Sa croissance annuelle moyenne devrait alors être de 8,7 p. 100, et les dépenses devraient atteindre en tout 13,6 milliards pour les cinq prochaines années, contre 8,7 milliards au cours des cinq dernières. Le budget de février 1987 a apporté aux directives concernant les états financiers et la gestion des fonds des changements mineurs qui vont se traduire par une économie d'environ 160 millions de dollars au chapitre des dépenses réelles, mais qui n'auront pas d'incidence sur l'engagement du Canada de maintenir l'APD à 0,5 p. 100 du PNB. On trouvera au tableau de la page suivante la ventilation globale des dépenses prévues pour l'exercice se terminant le 31 mars 1988.

Marcel Massé, ancien président de l'ACDI, signalait dans le Rapport de l'Agence de 1980-1981 que:

L'ACDI investit maintenant davantage dans le capital humain; elle s'attache moins exclusivement aux projets d'infrastructure économique, qu'à ceux qui favorisent davantage l'éducation, la santé et les relations humaines. L'une des leçons primordiales de notre expérience est qu'il faut reconnaître aux autres le droit de choisir leur propre voie.

Selon le Budget des dépenses, les objectifs des programmes de l'ACDI sont les suivants:

-
- * Pour les tendances concernant le niveau de l'aide et d'autres comparaisons pluriannuelles, consulter l'annexe III.

Tableau 1: Ventilation des dépenses d'aide publique au développement
(en millions de dollars)

Ministère ou organisme	Budget des dépenses 1987-1988		Budget des dépenses 1986-1987	
	\$	p. 100	\$	p. 100
ACDI (sauf les dépenses de fonctionnement)	1 990	73,7	1 893	74,7
Institutions financières internationales (Ministère des Finances)	342	12,6	285	11,2
Centre de recherches pour le développement international	106	3,9	95	3,8
Affaires extérieures (sauf les dépenses de fonctionnement)	33	1,3	31	1,2
Société Petro-Canada pour l'assistance internationale	61	2,2	57	2,2
Centre international d'exploitation des océans	6	0,2	4	0,2
Dépenses de fonctionnement relatives à l'APD	119	4,4	107	4,2
Coûts reliés aux étudiants étrangers	40	1,5	-	-
Réserve	5	0,2	64	2,5
APD brute	2 702	100,0	2 536	100,0
Moins le remboursement de prêts	-	(42)		(38)
APD nette	2 660		2 498	

Source: ACDI, Budget des dépenses 1987-1988, Partie III, Plan de dépenses, p. 5.

Appuyer les efforts déployés par les pays en voie de développement pour favoriser leur croissance économique et l'évolution de leurs systèmes sociaux, de façon à répartir largement les bienfaits du développement parmi les habitants de ces pays, à améliorer la qualité de la vie et à rendre toutes les couches de leur population aptes à participer aux efforts nationaux de développement.

L'accent que l'ACDI a mis sur l'égalité, la participation et les "besoins de base" s'inspire de la Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980, stratégie gouvernementale détaillée qui n'a toutefois pas donné les résultats attendus. Ce document n'a pas été mis à jour depuis, mais dans le dernier Budget des dépenses (Partie III, Plan de dépenses), l'ACDI explique que son Programme d'aide au développement international (ADI) a pour objectif:

- de faciliter les efforts déployés par les populations des pays en développement pour accéder à un développement économique et social qu'ils pourront soutenir eux-mêmes, en fonction de leurs besoins et de leur contexte, en coopérant avec eux à des activités de développement; et
- de fournir une aide humanitaire;

contribuant ainsi aux intérêts politiques et économiques du Canada à l'étranger par la promotion de la justice sociale, de la stabilité internationale et des relations économiques à long terme, pour le bien de la communauté globale.

Le programme de l'ACDI comporte trois volets: la coopération de pays à pays, les initiatives internationales et les services généraux*.

Dans les pages qui suivent, nous décrivons brièvement les principaux réseaux bilatéraux, multilatéraux et non gouvernementaux de l'ACDI, ainsi que les éléments du programme de l'APD qui ne sont pas administrés par l'agence. **Pendant l'exercice 1985-1986, la répartition générale pour les principaux réseaux a été la suivante: aide**

* L'annexe III contient un tableau illustrant la répartition interne du budget de l'ACDI entre ces activités et leurs éléments.

intergouvernementale directe, y compris un montant de 163,13 millions au titre de l'aide alimentaire: 816,21 millions (37,5 p. 100 du total de l'APD); aide aux organisations multilatérales, y compris 150,3 millions au titre de l'aide alimentaire: 849,82 millions (39 p. 100 des dépenses totales du programme); aide aux ONG, y compris 28,15 millions d'aide alimentaire: 219,36 millions (10,1 p. 100 du total). Dans l'ensemble, l'aide alimentaire a atteint 313,43 millions, soit 14,4 p. 100 de l'APD. Les secours internationaux d'urgence, qui avaient atteint un sommet de 88,7 millions en 1984-1985, ont reçu 53 millions pour 1987-1988, conformément au principe d'une proportion moyenne de 2 p. 100 de l'APD.

A. Aide bilatérale

Dans le cadre de l'APD, l'aide bilatérale sert directement à la réalisation de projets (plus de 1 000 dans plus de 90 pays) convenus par le Canada et le gouvernement bénéficiaire. Aux termes d'une règle de l'ACDI, 80 p. 100 des biens et services destinés à l'aide bilatérale doivent provenir du Canada. Ce pourcentage comprend les frais d'expédition. Le contenu canadien des biens et des services achetés doit être d'au moins 66,6 p. 100. Les détracteurs de l'"aide liée" citent des études selon lesquelles elle réduirait considérablement la valeur de l'assistance offerte aux pays bénéficiaires (en moyenne, d'environ 20 p. 100). Comme elle représente une forme déguisée de subvention aux exportateurs du pays, on s'inquiète aussi qu'elle puisse fausser les priorités du programme d'aide en accordant, dans le processus de sélection, trop de poids aux intérêts commerciaux du pays donateur.

Mais, de toute évidence, des facteurs et intérêts canadiens - qu'ils soient politiques, commerciaux ou liés au développement - vont continuer à jouer un grand rôle dans l'établissement des critères d'admissibilité à l'aide bilatérale. Depuis 1982, l'ACDI utilise la classification suivante:

- Catégorie I - "Pays de concentration": principaux bénéficiaires de l'APD, avec lesquels le Canada envisage de maintenir des rapports suivis et étroits. L'aide qui leur est

offerte fait l'objet d'une programmation pluriannuelle et peut emprunter toutes les formes et toutes les voies possibles.

- Catégorie II - "Pays à instruments choisis": pour l'essentiel, pays à revenu moyen où les possibilités d'avantages commerciaux et politiques à long terme sont jugées prometteuses. On n'établit pas de programmes pluriannuels pour eux, l'aide devant être souple, adaptable et facile à gérer. Parmi les instruments de l'APD, mentionnons les marges de crédit, le cofinancement ainsi que la coopération technique, industrielle et institutionnelle.
- Catégorie III - "Autres pays admissibles": pays où la coopération canadienne en matière de développement est minime. L'aide offerte se résume aux éléments suivants: fonds administrés par les missions (jusqu'à concurrence de 250 000 dollars pour le financement de petits projets par l'entremise des missions diplomatiques canadiennes), projets d'organisations non gouvernementales, coopération industrielle et institutionnelle et aide alimentaire pour raisons humanitaires.

Dans ce cadre, l'admissibilité des pays est déterminée par le Cabinet. Quoique la liste des pays admissibles soit révisée à chaque année, on tend en général à assurer la cohésion et la continuité, notamment en ce qui concerne les pays de la catégorie I(1).

Les "pays de concentration", qui comprennent des pays moins développés à revenu moyen, représentent environ les deux tiers du budget d'aide bilatérale, tandis que ceux des catégories II et III en reçoivent 9 et 8 p. 100 respectivement (le reste ne pouvant être distribué par pays ou par catégorie). Le gros de ces fonds va à des pays d'Asie, d'Afrique francophone et d'Afrique anglophone, des sommes moins importantes étant accordées aux Antilles et aux pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud. L'Asie, qui a fait de grands progrès au niveau de la production alimentaire, est le continent où l'aide du Canada a connu le plus de succès. Par contre, l'Afrique, qui s'éloigne de l'autosuffisance alimentaire, représente le plus grand défi que les organismes d'aide ont à relever. Dans bien des pays, la situation reste critique; ce continent est celui qui reçoit le plus du Canada, et sa part de l'aide n'a cessé

(1) Martin Rudner, "The Evolving Framework of Canadian Development Assistance Policy", dans Brian Tomlin et Maureen Molot (éd.), Canada Among Nations, Toronto, James Lorimer, 1985, p. 129.

d'augmenter. En Amérique latine, la crise de l'endettement, les droits de la personne et le développement de la démocratie viennent s'ajouter à la longue liste des problèmes dont doivent tenir compte les décideurs canadiens.

Voici des exemples de types d'aide bilatérale dans certains pays: Inde (aide aux petites coopératives agricoles, marges de crédit pour l'acquisition de matériaux et de services dans les domaines de l'énergie, de l'exploitation minière et de l'électricité); Bangladesh (aide alimentaire, promotion du développement rural, production d'engrais); Pakistan (amélioration des systèmes de transport, de production d'électricité, de drainage et d'irrigation, soutien du développement social et agricole); Afrique francophone (agriculture, santé, développement des transports et de l'exploitation de l'énergie); Afrique anglophone (améliorations agricoles aux fins de l'autosuffisance alimentaire - production, distribution, entreposage et commercialisation); Antilles du Commonwealth (éducation, transports, fabrication, services publics et communications); Amérique latine (agriculture, pêches, forêts, approvisionnement en eau, hygiène publique, énergie, géologie et métallurgie).

En 1987-1988, l'aide directe de gouvernement à gouvernement sera de près d'un milliard de dollars. Cette somme comprend une prévision de 216 millions en aide alimentaire bilatérale, contre 190 millions en 1986-1987. Au total, les dépenses au titre de la coopération de pays à pays (qui comprend la coopération avec le monde des affaires et les contributions aux ONG) vont atteindre environ 1,5 milliard, soit environ 71 p. 100 du budget de l'ACDI en 1987-1988, contre 1,2 milliard (69 p. 100) pour l'exercice 1985-1986.

B. Aide multilatérale

Il s'agit de l'aide que le Canada accorde à d'autres pays par l'intermédiaire de contributions versées à quelque 85 organismes internationaux (principalement des Nations unies) et institutions financières. En 1987-1988, cette aide s'élèvera à environ 802 millions, soit 30 p. 100 du budget de l'aide publique au développement (ce qui

représente une baisse par rapport au sommet de 45 p. 100 enregistré en 1979) et environ 25 p. 100 du budget de l'ACDI. L'aide multilatérale n'est pas "liée", sauf l'aide alimentaire multilatérale, qui devrait atteindre 184 millions pour le prochain exercice, c'est-à-dire un peu plus que ce qui avait été prévu en 1986-1987.

Parmi les organismes et programmes des Nations unies que le Canada appuie par des subventions ou des prêts multilatéraux, mentionnons le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (FISE), et le Fonds des Nations unies pour les activités en matière de population. Le Canada consacre également des fonds à l'Organisation mondiale de la santé, à l'aide aux réfugiés, à la recherche agricole internationale, à la Fédération internationale pour le planning familial et au Fonds du Commonwealth pour la coopération technique. Les contributions du Canada se composent surtout de subventions accordées sur une base annuelle.

Le Groupe de la Banque mondiale et les banques de développement qui oeuvrent en Amérique latine, en Afrique, en Asie et aux Antilles reçoivent une aide substantielle du Canada. Ces institutions prêtent de l'argent aux pays en développement, généralement dans le cadre de grands projets d'investissement et, de plus en plus, pour des programmes de rajustement structurel qui sont normalement assortis de conditions imposées par le FMI. Le Canada accorde habituellement son aide sous forme de crédits en vue de la participation au capital des banques et sous forme de prêts pour leurs fonds concessionnels spéciaux. Les prêts assortis de conditions favorables que consent la Banque mondiale proviennent principalement de la reconstitution périodique des fonds de l'Association internationale de développement (voir p. 13.) Il s'agit en fait de promesses de contributions échelonnées sur plusieurs années.

C. Programmes spéciaux et coopération avec le monde des affaires

De nombreux Canadiens sont désireux de répondre aux besoins des pays moins riches par l'intermédiaire d'organisations non gouverne-

mentales. Les organisations non gouvernementales contribuent, dans le cadre de projets de développement efficaces et peu coûteux, à accroître l'autosuffisance de ces pays de sorte qu'ils puissent répondre à leurs besoins de base. La Division des organisations non gouvernementales de l'ACDI accorde des subventions égales aux fonds privés consacrés à trois types d'activités: le développement agricole, l'éducation et la formation et la santé publique. En 1987-1988, le budget de l'ACDI au titre de la coopération et de la sensibilisation au développement atteindra 203,1 millions de dollars, alors que les dépenses réelles à ce chapitre étaient de 139,8 millions pour l'exercice 1985-1986. La réaction généreuse des Canadiens face à la famine en Afrique a attiré l'attention sur le recours aux ONG pour administrer les programmes d'aide. De nouvelles formes d'entreprises conjointes ONG/gouvernement pourraient donc avoir une application plus vaste dans le processus d'aide. Il semble que le public appuie fortement l'idée d'élargir le rôle des ONG. L'ACDI collabore avec plus de 400 d'entre elles.

Un autre secteur d'activité en expansion est celui de la coopération avec le monde des affaires, qui relevait auparavant de la Division de la coopération industrielle de la Direction des programmes spéciaux de l'ACDI et qui aide à orienter l'investissement privé canadien dans des projets commerciaux susceptibles de profiter aux pays en développement ainsi qu'aux entreprises canadiennes. L'ACDI finance des études de faisabilité réalisées par des sociétés canadiennes qui enquêtent sur les possibilités d'établir des coentreprises dans des pays en développement. L'orientation carrément commerciale de cette partie du programme de l'ACDI a été renforcée par l'adjonction d'un nouveau centre de développement et de commerce qui cherche à établir des liens entre les efforts de développement et les gains que pourraient réaliser les exportateurs canadiens (voir p. 21). Bien que la théorie de la mutualité des intérêts et de la compatibilité des objectifs en ce qui concerne l'aide et le commerce contribue largement à faire accepter le programme d'aide au Canada, bon nombre d'intervenants dans le domaine du développement s'opposent fermement à ce qu'on appelle le "crédit mixte". Ils soutiennent

que les investissements commerciaux et la promotion des exportations ne doivent pas se faire sous le couvert de l'"aide".

La coopération avec le monde des affaires a toutefois augmenté de façon soutenue, et les fonds et les années-personnes qui y sont consacrés se sont beaucoup accrus depuis peu, grâce à des affectations et à une réorganisation interne. **Le budget prévu pour 1987-1988 est de 46,6 millions de dollars, alors que les dépenses réelles ont atteint 39,3 millions en 1985-1986, grâce à plus de 1 500 initiatives du secteur privé.**

D. Autres intermédiaires de l'APD

Ces autres intermédiaires représentent un peu plus du cinquième du budget total de l'APD.

1. Centre de recherches pour le développement international

Le CRDI, fondé en 1970, est un organisme public financé par le Canada pour promouvoir, encourager, appuyer et diriger des recherches sur les problèmes des pays en développement et sur les moyens d'appliquer et d'adapter les connaissances scientifiques, techniques et autres au développement économique et social de ces pays.

Le Conseil des gouverneurs chargé de fixer le programme d'action du CRDI comprend 11 Canadiens et 10 représentants d'autres pays. Le siège social est situé à Ottawa et des bureaux régionaux sont ouverts à Singapour, Bogota, Dakar, Le Caire et Nairobi. **En 1987-1988, le budget prévu pour les activités du Centre sera de 106 millions de dollars (3,9 p. 100 de l'APD).** Depuis quinze ans, le CRDI a parrainé plus de mille projets dans cent pays.

L'existence du Centre est liée à la croyance selon laquelle la meilleure manière de fournir aux pays en développement les moyens scientifiques et technologiques qui répondent à leurs besoins est de leur permettre d'effectuer leurs propres recherches et, ainsi, de former leurs propres scientifiques et de répandre les connaissances. Le Centre favorise la recherche dans les régions tropicales semi-arides, dans sa lutte pour l'amélioration de l'alimentation et de la production d'aliments. Ses

efforts de recherche portent aussi sur les forêts, les pêches, l'énergie, la santé et l'éducation.

2. Ministère des Finances

Le Ministère fournit la contribution du Canada à la Banque mondiale (BIRD) ainsi qu'à l'Association internationale de développement, qui consent des prêts assortis de conditions favorables. Le financement de l'Association a fait l'objet de pressions ces dernières années, à cause de l'accroissement des besoins par rapport à ses ressources limitées et de la diminution de l'engagement des États-Unis concernant la reconstitution de ses fonds. Le Canada pourrait jouer un rôle clé en influençant la réaction des institutions financières internationales face à la misère des pays du Tiers monde. Pour ce qui est du financement concessionnel, le Canada a fourni à ces institutions 351,43 millions de dollars en 1985-1986*. En 1987-1988, le budget prévu à ce chapitre atteint 342 millions, soit 12,5 p. 100 de l'APD. L'ACDI va également accorder 146 millions aux banques régionales, ce qui porte le total de l'aide financière multilatérale à 460 millions, soit 17 p. 100 de l'APD, contre une dépense réelle de 545,34 millions, soit 25 p. 100 de l'APD, en 1985-1986.

3. Ministère des Affaires extérieures et autres organismes fédéraux

Le ministère des Affaires extérieures verse des contributions à un certain nombre d'organisations multilatérales comme l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Postes Canada et le ministère de la Santé nationale et Bien-être social apportent aussi un soutien financier à des organismes de développement international. Pour l'exercice financier 1987-1988, le budget de l'APD des Affaires extérieures est de 33 millions de dollars (1,3 p. 100 de l'APD). Le ministère administre également plus de 30 millions au titre du personnel sur place de l'ACDI.

* Les chiffres de 1985-1986 sont exceptionnellement élevés à cause de la VII^e reconstitution de fonds de l'AID. Au cours de l'exercice précédent, les contributions ont été de 207,7 millions de dollars.

4. Corporation Pétro-Canada pour l'assistance internationale

Cette société a été créée en 1981 pour aider les pays en développement à réduire leur dépendance à l'égard du pétrole importé en se servant des compétences du Canada dans le domaine de l'exploration et de la technologie du pétrole et du gaz. Sa contribution, qui a atteint 53,2 millions en 1984-1985, est tombée à 22,6 millions l'année suivante. Cependant, le Budget des dépenses de 1987-1988 affecte 61 millions à la Corporation, par l'intermédiaire du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

5. Gouvernements provinciaux

Les provinces s'occupent aussi de développement international au moyen de contributions et de subventions de contrepartie visant à favoriser le travail des ONG. Les contributions des gouvernements provinciaux se sont élevées à 9,7 millions de dollars en 1984-1985.

E. L'aide "liée" et autres questions

Comme nous l'avons signalé, certains critiques soutiennent que la formule de l'aide liée, selon laquelle les pays récipiendaires doivent consacrer les subventions ou les prêts à l'achat de biens ou de services provenant du pays donateur, constitue une subvention déguisée aux industries de ce pays. Les pays en développement préféreraient dépenser l'argent sur des marchés plus économiques. Les biens achetés au Canada coûtent souvent plus cher que ceux produits ailleurs. Certains recommandent que l'aide canadienne soit libre, au moins en partie: les pays pauvres pourraient ainsi acheter des produits d'autres pays en développement, plutôt que ceux de pays industrialisés concurrents du Canada.

En réponse à cette critique persistante, la présidente de l'ACDI, ^{Mme} Margaret Catley-Carlson, déclarait au Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale, le 16 mai 1985:

Presque personne ne se demande si le Canada doit fournir de l'aide à la nourriture liée, et la raison en est très claire. Nous sommes un pays agricole, et tout

le monde croit qu'il est très approprié que nous fournissions le blé, le lait en poudre, etc.

En ce qui concerne l'aide bilatérale, notre aide est liée. Tous les programmes bilatéraux doivent être liés à des achats de biens et services canadiens, jusqu'à un niveau de 80 p. 100. Le contenu canadien de ces 80 p. 100 doit être de 66 2/3 p. 100. Nous trouvons que c'est très approprié. Si les biens et services canadiens ne sont pas utilisés, cela veut dire que les contribuables canadiens achètent des tracteurs japonais ou bien des équipements danois. Ils sont très bons, j'en suis certaine, mais je crois que si les contribuables canadiens mettent à la disposition des pays en voie de développement des ressources considérables, c'est pour l'achat de biens et services canadiens.

Elle a aussi expliqué la politique de l'ACDI concernant l'aide au pays qui violent les droits de la personne:

Ce n'est pas l'ACDI qui détermine la politique du gouvernement canadien face aux droits de la personne. Cela relève du ministère des Affaires extérieures.

Autrement dit, l'ACDI ne porte pas son propre jugement sur les divers pays. Nous consultons à ce sujet le ministère des Affaires extérieures, par exemple sur ce qui se passe au Sri Lanka, sur le problème de l'Ouganda, sur évidemment tous les problèmes qui se posent dans l'ensemble de l'Afrique australe et de l'Amérique centrale. Dans toutes ces régions, on revient constamment sur les violations des droits de la personne et nous tenons des consultations très étroites à ce sujet avec les Affaires extérieures.

[...] Nous prenons rarement des décisions spectaculaires. A moins qu'un problème ne demande une solution spectaculaire, nous n'allons pas laisser en plan un pont à moitié construit. Si nous jugeons que les politiques d'un gouvernement ne sont pas très correctes, nous recommanderions plutôt au ministre de terminer la construction du pont en cours, mais de ne pas en construire d'autres.

Voici d'autres questions qui préoccupent les responsables de la planification des programmes d'aide aux pays en développement:

- Les pays où l'eau, le logement, l'alimentation, l'hygiène et l'emploi sont insuffisants pour des millions de personnes devraient-ils recevoir une aide visant avant tout à combler leurs besoins essentiels, sous forme de programmes agricoles et ruraux, ou le Canada devrait-il accorder une partie de son aide sous forme d'équipement industriel ou autre afin de stimuler leur production économique intérieure?
- Comment faire en sorte que l'aide atteigne les plus déshérités? Cette aide s'oppose-t-elle à l'effort de développement du secteur privé?
- Le Canada doit-il augmenter son aide globale, ou Ottawa doit-il viser un nombre de pays plus limité?
- En 1983, parmi les 17 membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Canada s'est classé au septième rang du point de vue de l'aide totale, et au onzième du point de vue de l'aide accordée par rapport au PNB. Notre objectif est fixé à 7 p. 100 du PNB, mais est-ce là un objectif réaliste?
- Faudrait-il accorder une plus grande partie de notre aide par l'entremise des ONG? Devrait-il y avoir une plus grande partie du personnel de l'ACDI sur place?
- Quelle devrait être l'importance des considérations commerciales intérieures et de la promotion des exportations dans le programme d'aide?
- Le Conseil canadien pour la coopération internationale a recommandé, en novembre 1979, que "l'aide alimentaire soit supprimée" sauf en cas d'urgence. Pourquoi cette forme d'aide pose-t-elle un problème? Comment pourrait-on la rendre conditionnelle à la réalisation de projets visant à augmenter l'autosuffisance? Quelles en sont les solutions de rechange possibles?
- Quelle devrait être la répartition entre les secours d'urgence et l'aide accordée pour le développement à long terme? Que fait-on dans des situations comme la famine en Afrique?

MESURES PARLEMENTAIRES

A. L'aide et les droits de la personne

En 1982, le 11^e rapport du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes recommandait:

Que le gouvernement ne songe à accorder une aide bilatérale au Salvador que si le gouvernement de ce pays effectue une véritable réforme agraire et réduit substantiellement les violations des droits de la personne commises par les forces gouvernementales.

Le rapport recommandait également:

Que le gouvernement augmente la portion des fonds d'aide au développement qu'il confie aux missions et la portion du personnel que l'ACDI envoie sur le terrain, et que, sauf si l'efficacité du programme devait en souffrir, il ait davantage recours aux produits et aux compétences de l'endroit pour la réalisation des projets de développement.

Le Canada a suspendu son aide gouvernementale directe au Salvador pendant plusieurs années. Toutefois, il a recommencé à financer des activités dans ce pays en 1985, étant donné l'amélioration de la situation politique et du respect des droits de la personne. Le Canada a aussi un programme d'aide au Nicaragua, même si le Honduras est le seul pays de la "Catégorie I" en Amérique centrale. Les programmes bilatéraux que met en oeuvre l'ACDI dans de nombreux pays (p. ex. en Haïti, en Amérique centrale et en Tanzanie) font souvent l'objet de questions au Parlement.

Dans son rapport de juin 1986, le Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada a réitéré les recommandations qui figuraient dans le rapport final de 1982 du Sous-comité du Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale sur les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles:

- Le Canada devrait réduire substantiellement ou interrompre les programmes canadiens d'aide au développement, ou encore ne pas en lancer de

nouveaux, dans les pays où les violations flagrantes et systématiques des droits de la personne empêchent la réalisation de l'objectif fondamental que constitue l'aide aux pauvres.

- Dans les pays qui violent systématiquement les droits de la personne ou qui, pour d'autres raisons, ne sont pas admissibles à l'aide au développement, le Canada devrait tenter, par l'entremise des organisations internationales, d'accorder une aide humanitaire à ceux qui luttent pour la protection des droits de la personne.
- Dans les pays où les violations des droits de la personne existent, mais ne justifient pas l'interruption de l'aide consentie, le Canada devrait offrir son assistance essentiellement par le truchement du secteur privé, et particulièrement des organisations non gouvernementales qui oeuvrent directement auprès des pauvres. En outre, le gouvernement canadien devrait accorder une partie de son aide aux organismes qui luttent pour maintenir et protéger les droits civils et politiques.
- Le Canada devrait accroître considérablement l'aide qu'il accorde aux pays admissibles à l'aide canadienne qui ont effectué des progrès dans le secteur du respect des droits de la personne.

B. La famine en Afrique et la réaction du Canada

Le 16 novembre 1984, le très honorable Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, déclarait ce qui suit à la Chambre des communes au sujet de l'aide canadienne accordée à l'Éthiopie, frappée par la famine:

Les Canadiens ont fait preuve d'une générosité exemplaire face à la tragédie qui s'abat sur l'Éthiopie. Devant cette calamité sans équivalent, des particuliers, des associations bénévoles, des entreprises, des municipalités et bien d'autres organismes ont proposé leur aide. Des organismes non gouvernementaux ont réussi à sensibiliser l'opinion publique aux énormes problèmes de l'Éthiopie et à organiser les secours. Il y a deux semaines, le gouvernement a nommé l'honorable David MacDonald coordonnateur des secours canadiens visant à lutter contre la famine en Afrique [...].

Sachant qu'en plus de ravager l'Éthiopie, la famine menace la plus grande partie du continent africain, le gouvernement a décidé de créer un fonds spécial de 50 millions pour l'Afrique. On se servira d'une partie de ce fonds spécial pour verser des montants équivalents à ceux réunis par les Canadiens. Des formules de calcul précises seront établies en consultation avec les organismes bénévoles et M. MacDonald.

Parmi les autres mesures annoncées par le Ministre, mentionnons:

- l'octroi d'une contribution additionnelle de 3,5 millions de dollars à titre d'aide humanitaire à l'Éthiopie, par l'entremise d'organisations non gouvernementales et d'organismes de l'ONU;
- l'octroi de 800 000 \$ pour étendre à d'autres régions le programme d'adduction d'eau qui a permis d'alimenter en eau potable 200 000 personnes dans le sud de l'Éthiopie;
- l'envoi de 10 000 à 15 000 tonnes supplémentaires de céréales totalisant 4 millions de dollars.

M. Clark a en outre signalé qu'au cours des trois dernières années, l'aide alimentaire du Canada a représenté plus du tiers de toute l'aide alimentaire reçue par l'Éthiopie et que le Canada se classe au premier rang de tous les pays pour l'aide alimentaire fournie par habitant. Dans le cadre du programme de secours d'urgence à l'Afrique, coentreprise spéciale de l'ACDI et d'organisations non gouvernementales, les Canadiens ont donné plus de 175 millions de dollars pour combattre la famine, y compris 65 millions versés par des particuliers et 45 millions par les administrations municipales et les gouvernements provinciaux.

Pour sa part, le gouvernement a fourni, directement ou indirectement, plus de 800 millions de dollars pour la réalisation de programmes en Afrique en 1984-1985. Cette somme comprend des subventions d'appoint de 65 millions de dollars qui sont des crédits supplémentaires affectés au Fonds spécial pour l'Afrique. Même si aucune autre somme n'a été débloquée en 1985-1986 en vue de doubler les contributions volontaires, 18 millions de dollars déjà prévus au budget ont été réservés à des projets

spéciaux du secteur bénévole dans les pays les plus gravement touchés. On craint que les besoins du fonds spécial (85,5 millions depuis 1984), puissent avoir réduit ou perturbé des engagements financiers à long terme dans d'autres secteurs.

En 1985-1986, le gouvernement a accordé plus de 850 millions de dollars d'APD à l'Afrique, notamment pour financer directement les programmes d'aide alimentaire (165 millions) et les autres programmes bilatéraux, et pour appuyer les activités menées en Afrique par des établissements canadiens, des organismes bénévoles, des organisations des Nations unies et des institutions financières internationales.

Dans son Deuxième rapport déposé le 14 avril 1985, le Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes a recommandé que le mandat du Bureau du coordonnateur des secours d'urgence soit prolongé jusqu'à la fin de l'exercice 1985-1986. Le gouvernement a fait connaître son accord dans la réponse qu'il a déposée conformément à l'article 69(13) du Règlement. Dans ses recommandations sur les secours à l'Afrique, le comité a aussi déclaré son intention d'entreprendre un examen approfondi des programmes et des politiques du Canada en matière d'aide au développement. Un ordre de renvoi établi à cette fin a fait l'objet du Troisième rapport du Comité, qui a été adopté par la Chambre des communes le 28 juin 1985. Le nouveau Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a entrepris cette étude en mai 1986 et il doit publier son rapport final en juin 1987.

Le rapport final de M. MacDonald, La famine: plus jamais - Une décennie pour l'Afrique, publié à la fin de son mandat en mars 1986, recommande d'injecter massivement des fonds dans la région, de délier progressivement l'aide et de supprimer le système de catégorisation des pays. L'autonomie alimentaire doit constituer la priorité la plus importante de l'aide canadienne, et le gouvernement devrait coordonner plus efficacement sa politique visant à lier les questions d'aide, de commerce et de finances. Le rapport insiste également beaucoup sur la coordination internationale et la collaboration entre gouvernements, organisations non gouvernementales et entreprises privées. La réponse du gouvernement, annoncée par l'honorable Monique Vézina à la Chambre des communes le 6 mai,

ne donne pas suite à ces recommandations. Toutefois, le gouvernement a engagé 150 millions de dollars dans un nouveau programme, "Afrique 2000", qui met l'accent sur l'aide alimentaire et agricole et la participation des organisations non gouvernementales en Afrique au cours des 5 prochaines années. Ces crédits, tirés de fonds existants de l'ACDI, porteront l'aide à l'Afrique à plus de 900 millions de dollars en 1986-1987.

C. Remise en question de l'aide étrangère

En septembre 1985, le Rapport final de la Commission royale Macdonald recommandait "une amélioration quantitative et qualitative de l'aide du Canada" et soutenait que le Canada devait s'employer à fournir une aide représentant 0,7 p. 100 de son PNB d'ici 1990 et 1 p. 100 d'ici l'an 2000. En dépit des réductions apportées au budget par rapport aux prévisions initiales (180 millions dans l'exposé économique de novembre 1984, 50 millions de plus dans le budget présenté en mai par le ministre des Finances, M. Wilson, et 1,5 milliard de plus, pour cinq ans, dans le budget de février 1986), le programme d'aide continue de prendre de l'expansion. Pendant quelques années encore, le taux d'aide restera vraisemblablement égal à 0,5 p. 100 du PNB. L'avoir augmenté à 0,6 p. 100 du PNB d'ici 1990 aurait entraîné une augmentation de crédits très importante. D'après l'orientation prévue dans le budget de mai 1985 ainsi que dans le précédent budget libéral, la majeure partie de cette augmentation (jusqu'à 800 millions de dollars) devait être affectée au centre de commerce et de développement qui devait ouvrir en avril 1986. Même si le centre en question semble avoir été victime des dernières compressions budgétaires, l'utilité de poursuivre la "commercialisation" de l'aide restera sans aucun doute au centre du débat concernant les objectifs de l'APD.

Le rapport final du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada ne formulait qu'un petit nombre de propositions précises de changements concernant les programmes canadiens d'aide publique au développement, mais il appuyait fermement les objectifs de l'aide aux plus démunis, la structure d'orientation de l'ACDI concernant les femmes

dans le développement, l'intensification de la participation du secteur privé et les initiatives prises dans le domaine de la coopération en matière d'éducation. Le Comité n'a pu se mettre d'accord sur la question des objectifs quantitatifs de l'aide publique au développement, mais la majorité de ses membres a estimé qu'il faudrait rétablir l'objectif de 0,7 p. 100 du PNB d'ici 1990.

En juillet 1986, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur publiait un "Document de travail sur les politiques et programmes du Canada en matière d'assistance publique au développement", à l'issue de la première étape de ses travaux d'une durée prévue d'un an. En septembre, le Comité a reçu le rapport d'un groupe d'étude constitué en octobre 1985 par l'ancien ministre des Relations extérieures, Mme Monique Vézina, et dirigé par M. Jean-Claude Desmarais, en vue de recommander des modifications de l'orientation et de la structure de l'aide bilatérale de l'ACDI.

En octobre et en novembre, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur a tenu des audiences publiques sur l'ensemble du territoire canadien au sujet de son document de travail. Il a ensuite entrepris un voyage de deux semaines en Afrique, plus précisément en Tanzanie, en Éthiopie et au Sénégal; ses audiences ont repris à Ottawa à la fin de janvier, pour se terminer en mars. Le Comité s'est également rendu à Washington en février pour rencontrer des représentants de l'administration américaine, de la Banque mondiale, du FMI et des Nations unies. Il doit déposer son rapport en juin.

CHRONOLOGIE

- 1950 - Le Canada ratifie le Plan de Colombo pour le développement économique dans le sud et le sud-est de l'Asie, en vue de fournir une aide bilatérale aux pays d'Asie qui ont récemment acquis leur indépendance. L'aide canadienne est principalement octroyée à l'Inde, au Pakistan, à Ceylan et à la Malaisie.
- 1958 - Le Canada met en oeuvre un programme destiné à aider les pays antillais membres du Commonwealth, en plus de maintenir son appui aux pays bénéficiant du Plan de Colombo.

- 1958 - Le BAET (Bureau d'aide économique et technique) du ministère de l'Industrie et du Commerce est chargé de l'administration et de la coordination des programmes d'aide, autrefois dévolues à plusieurs comités interministériels. Les fonds proviennent, comme auparavant, du ministère des Affaires extérieures.
- 1959 - Le gouvernement décide d'élargir les programmes d'aide aux pays africains membres du Commonwealth.
- 1960 - Les fonctions confiées au BAET sont dévolues au ministère des Affaires extérieures, et un Bureau de l'aide extérieure (BAE) est créé, dont le directeur général est M. Herbert Moran. En 1966, M. Maurice Strong succède à M. Moran.
- 1961 - Le Canada décide d'accorder son aide aux États de l'Afrique francophone (21 anciennes colonies françaises et belges).
- 1964 - Les pays d'Amérique latine s'ajoutent aux pays visés par les programmes d'aide au développement du Canada.
- 1968 - L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est créée en vue d'administrer les programmes d'aide; son premier président est M. Maurice Strong.
- 1969 - La Commission Pearson sur le développement international recommande que l'objectif minimal d'APD soit de 0,7 p. 100 du PNB pour tous les pays industrialisés.
- M. Paul Gérin-Lajoie devient président de l'ACDI et s'attache à accroître la coopération canadienne avec les pays les plus pauvres et à faire ressortir les aspects sociaux du développement. Le CRDI est mis sur pied pour promouvoir la coopération technique.
- 1975 - La Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980, publiée par l'ACDI, définit les objectifs suivants: aider les pays les plus pauvres, encourager l'autosuffisance des pays du Tiers monde et porter l'attention sur les besoins de base.
- La Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) se tient à Paris de décembre 1975 à juin 1977 en vue de permettre aux pays du Nord et du Sud de discuter de problèmes de développement et d'aide. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, l'honorable A. MacEachen, est élu coprésident et représente les huit pays industrialisés de l'Ouest.
- 1977 - M. Michel Dupuy devient président de l'ACDI, succédant à M. Paul Gérin-Lajoie.

- 1978 - Au cours des dix premières années d'existence de l'ACDI, l'aide au développement des pays du Tiers monde accordée par le Canada a atteint un total de 6,24 milliards de dollars.
- 1983 - Mme Margaret Catley-Carlson est nommée présidente de l'ACDI à compter du 1^{er} juillet.
- 1984 - En septembre, le très honorable Joe Clark est nommé secrétaire d'État aux Affaires extérieures, et l'honorable Monique Vézina, ministre des Relations extérieures, devient responsable de l'ACDI.
- En novembre, l'honorable David MacDonald est nommé Coordonnateur des secours d'urgence pour la famine en Afrique. Le budget prévu pour l'APD est réduit de 180 millions de dollars.
- 1985 - Le budget de mai réduit l'aide prévue de 50 millions de dollars de plus. L'objectif de 0,6 p. 100 du PNB d'ici 1990 est toutefois maintenu.
- Plus de la moitié des Canadiens versent des dons pour lutter contre la famine qui sévit en Afrique.
- 1986 - Le budget de février 1986 réduit encore de 1,5 milliard de dollars les crédits d'APD prévus pour les cinq prochaines années. L'objectif de 0,6 p. 100 est reporté à 1995, et la mise sur pied du centre de commerce et de développement proposé est suspendue.
- L'honorable David MacDonald publie à la fin de mars son rapport final sur la famine en Afrique. Au début de mai, le gouvernement annonce un nouveau programme d'aide, "Afrique 2000". Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur entreprend une étude globale de l'APD.
 - En juillet, un nouveau ministre, Mme Monique Landry, prend la direction de l'ACDI. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur publie son document de travail sur l'aide publique au développement.
 - Le rapport du groupe d'étude dirigé par M. Desmarais est publié en septembre. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur entreprend en octobre ses audiences publiques au sujet de l'APD.
 - Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur se rend dans trois pays africains à la fin de novembre et au début de décembre pour constater sur place où en sont les projets d'aide.
- 1987 - Le budget de février 1987 amorce des économies de 160 millions sur les dépenses d'APD.

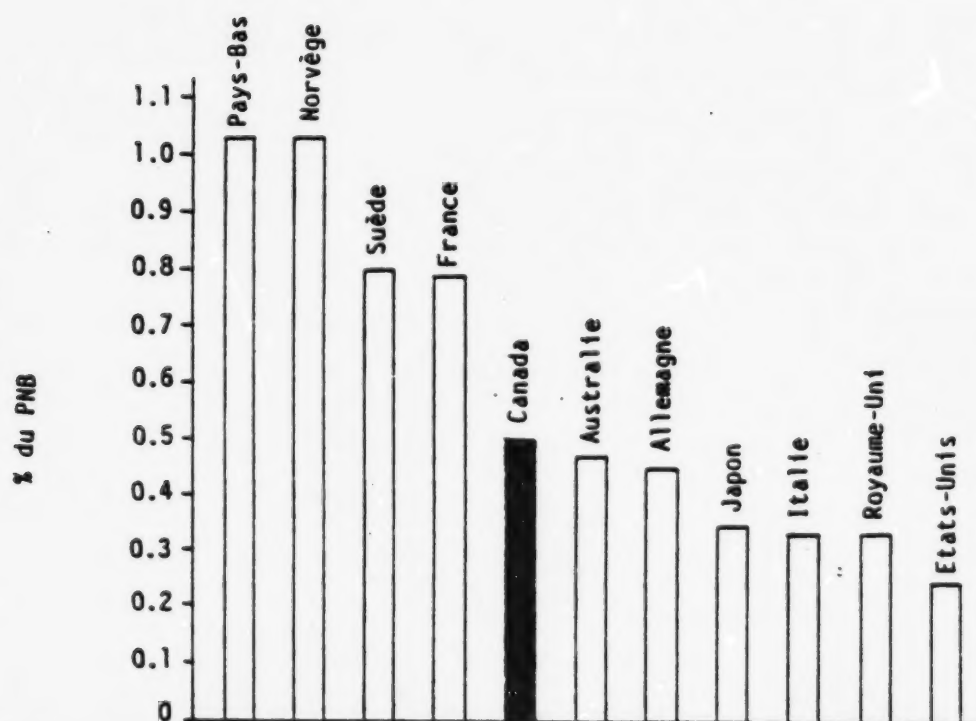
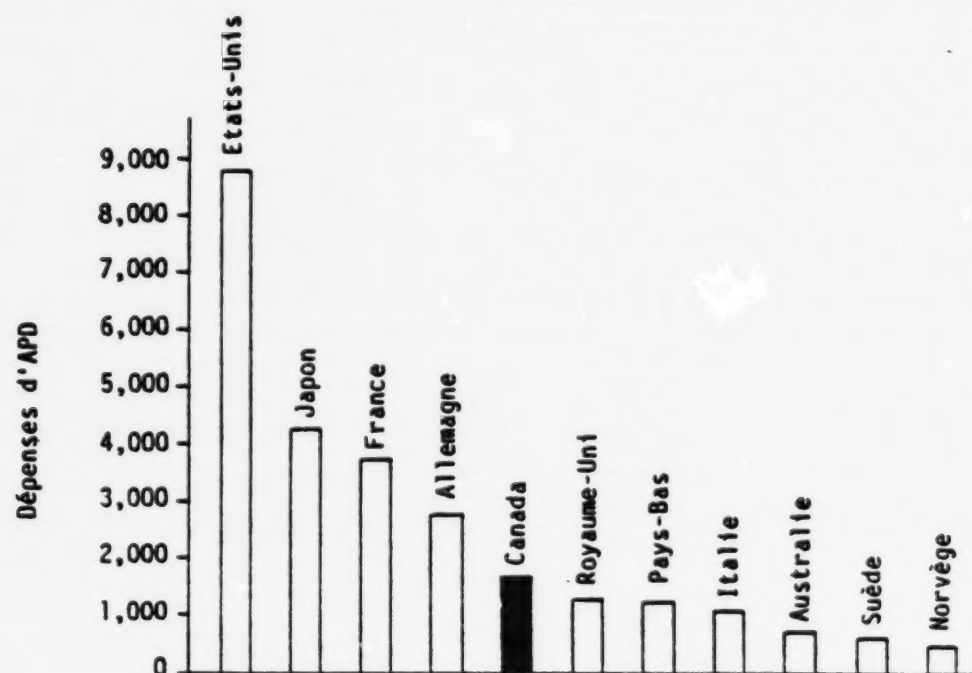
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- (1) ACDI, Stratégie de coopération au développement international, 1975-1980, Canada, Information Ottawa, 1975. (Bibliothèque du Parlement HC60/C3/A356)
- (2) ACDI, Éléments de la stratégie canadienne d'aide publique au développement, Hull, 1984. (Bibliothèque du Parlement HC60/C3/A497)
- (3) ACDI, Rapport annuel 1985-1986, Approvisionnements et Services, Ottawa, 1986. (Bibliothèque du Parlement n.c.)
- (4) Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques, Vingt-cinq ans pour le développement: un examen, Paris, OCDE, novembre 1985. (Bibliothèque du Parlement HL60/074/1985)
- (5) Institut Nord-Sud, "Édition spéciale: Évaluation de l'aide", Nouvelles Nord-Sud, Ottawa, mai 1983. (L'Institut a aussi publié d'importantes études sur les programmes canadiens d'aide publique au développement dans différents pays, notamment au Bangladesh (1983), en Tanzanie (1983), en Haïti (1984) et au Sénégal (à venir).
- (6) Rudner, Martin, "The Evolving Framework of Canadian Development Assistance Policy", dans Brian Tomlin et Maureen Molot (éd.), Canada Among Nations, 1984: A Time of Transition, Toronto, James Lorimer, 1985, p. 125-145. (Bibliothèque du Parlement F5045/C32)
- (7) Thomson, S., Food for the Poor, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, 1980. (Bibliothèque du Parlement Q180/C2/A143 n° D80/1)
- (8) Turner, Dan, "Canadian Aid: The Commercialisation of CIDA", Ottawa Citizen, Special Report, 1^{er}, 3, 4 et 5 février 1986.
- (9) Wyse, Peter, Canadian Foreign Aid in the 1970s: An Organizational Audit, Occasional Monograph Series, No. 16, Montréal, Centre for Developing Area Studies, Université McGill, 1983.
- (10) Young, Roger, "Canadian Foreign Aid: Facing a Crisis of Its Own?", Journal of Canadian Studies, vol. 19, n° 4, hiver 1984-1985, p. 28-41. (Bibliothèque du Parlement F5001/J69)

ANNEXES

- I - Les résultats du Canada en matière d'APD par rapport à ceux de divers autres pays développés
- Source: Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, "Document de travail sur les politiques et programmes du Canada en matière d'assistance publique au développement", juillet 1986, p. 20.
- II - Statistiques sur l'APD: dépenses réelles en 1985 et 1986, et prévisions de dépenses pour 1987-1988
- Sources: ACDI, Rapport annuel 1985-1986, tableau A, p 69.
ACDI, Budget des dépenses 1987-1988, Partie III, Plan de dépenses, p. 6.
- III - Programme de l'ACDI par activité, (dépenses et années-personnes)
- Source: ACDI, Budget des dépenses 1987-1988, partie III, Plan de dépenses, p. 20 et 51.

DÉPENSES NETTES D'APD* DES PRINCIPAUX DONATEURS DE L'OCDE, 1984
(haut: millions de dollars US; bas: pourcentage du PNB)



Source: OCDE, Vingt-cinq ans de coopération pour le développement, Rapport 1985, tableaux 25 et 26, pp. 370 et 371.

* Apport net une fois les remboursements des prêts d'APD soustraits des dépenses brutes.

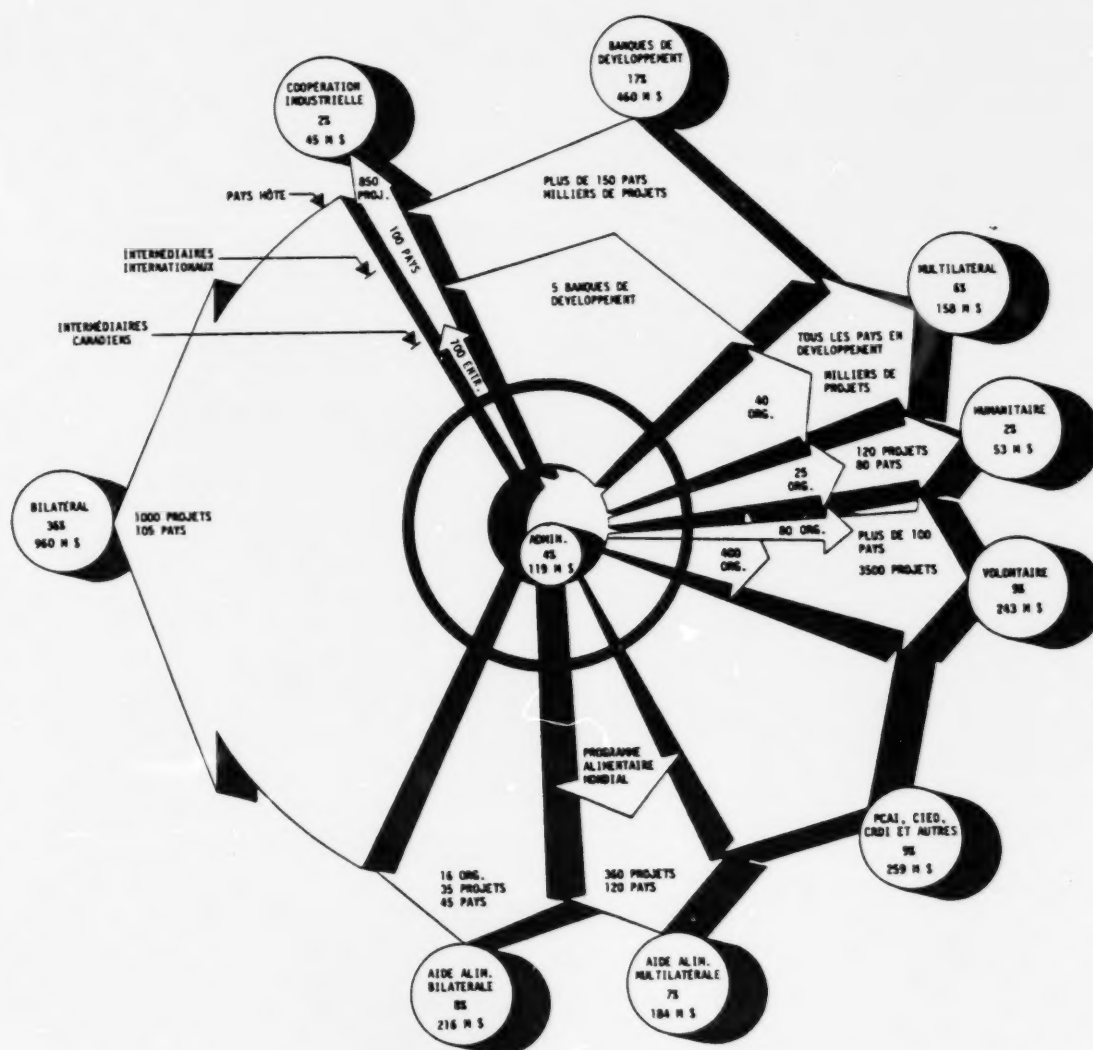
Tableau A

Décaissements, par source de financement
(fonds de l'ACDI et autres)
(en millions de \$)

	1983-1984			1984-1985			1985-1986		
	Montants reportés	Montants reçus	Montants nets	Montants reportés	Montants reçus	Montants nets	Montants reportés	Montants reçus	Montants nets
Affaires extérieures et autres ministères									
Agence canadienne de développement international ^{1,4}	1 484,29	25,47	1 458,83	1 718,27	27,14	1 691,14	1 671,25	34,09	1 637,16
Centre de recherches pour le développement international (CRDI)	70,61		70,61	84,55		84,55	90,98		90,98
Ministère des Affaires extérieures et autres ministères ⁵	47,76		47,76	48,85		48,85	54,31		54,31
Somme partielle, ministère des Affaires extérieures et autres ministères	1 602,66	25,47	1 577,19	1 851,68	27,14	1 824,54	1 816,55	34,09	1 782,46
Ministère des Finances	178,89		178,89	207,66		207,66	351,43		351,43
Somme partielle, ministère des Finances	178,89		178,89	207,66		207,66	351,43		351,43
Autres sources									
Corporation Petro-Canada pour l'assistance internationale (PCAI)	42,86		42,86	53,21		53,21	22,60		22,60
Centre international d'exploitation des océans (CIEO)							0,09		0,09
Contributions des gouvernements provinciaux aux organisations non gouvernementales ⁶	10,58		10,58	9,74		9,74	14,45		14,45
Remboursements à la Banque Interaméricaine de développement de prêts consentis à l'Amérique latine ⁴	2,43		2,43	1,83		1,83	2,95		2,95
Somme partielle, autres sources	55,87		55,87	64,77		64,77	40,09		40,09
Total, assistance publique au développement (APD)⁷	1 837,42	25,47	1 811,95	2 124,11	27,14	2 096,97	2 208,07	34,09	2 174,01
Pourcentage d'APD par rapport au PNB⁷			0,45%			0,49%			0,46%
PNB canadien (en milliards de \$)			398,66			428,40			468,82

1, 2, 3, 4, 5, 6, 7: Voir notes correspondantes à la page 68.

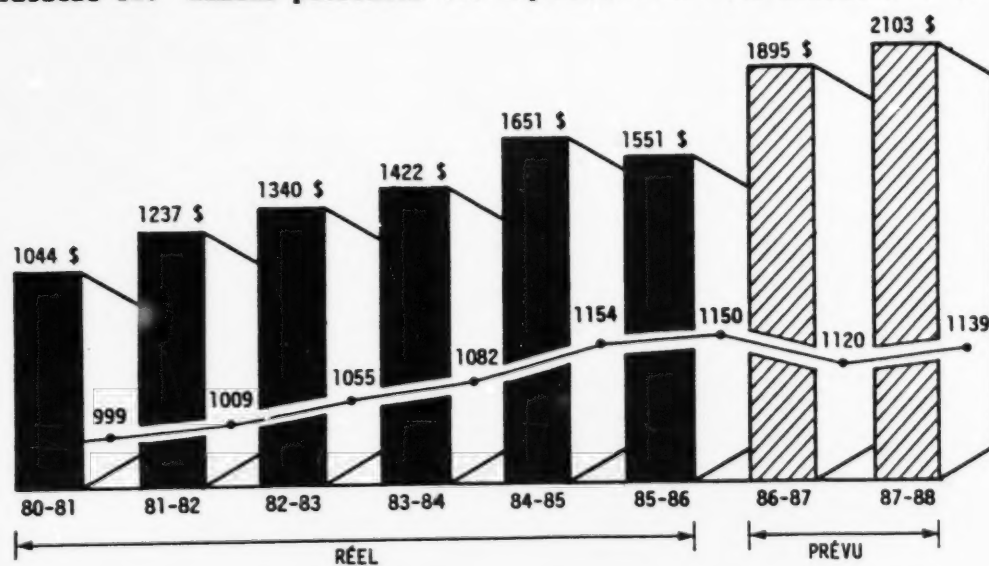
Tableau 2: Données statistiques sur l'aide publique au développement - 1987-1988



La figure ci-dessus illustre la répartition de l'APD (aide publique au développement) du Canada. Notre aide internationale emprunte neuf grandes voies, représentées par les cercles tracés à la périphérie de la figure. Dans chaque cercle est indiqué le budget de chacun des programmes, en millions de dollars et en pourcentage de l'APD totale.

Le petit cercle situé au centre représente les dépenses administratives liées au programme d'aide canadien.

Tableau 18: Années-personnes vs. dépenses d'ADI (en millions de \$)



●—● ANNÉES-PERSONNES
BASE DE CAISSE

(Renseignements supplémentaires) 51

Le tableau 6 présente la ventilation du Programme selon les activités et sous-activités qui le composent en 1987-1988.

Tableau 6: Programme d'ADI - Ventilation par activité, 1987-1988

